1986–87 Estimates

Part I

The Government Expenditure Plans

86-02127/

The Estimates Documents

The Estimates of the Government of Canada are structured in three parts. Beginning with an overview of total government spending in Part I, the documents become increasingly detailed. Part II outlines spending according to departments, agencies and programs and contains the proposed wording of the conditions governing spending which Parliament will be asked to approve. The Part III documents provide additional detail on each department and its programs, primarily in terms of the results expected for the money spent.

Instructions for obtaining each volume can be found on the order form enclosed with Part II.

©Minister of Supply and Services Canada 1986

Available in Canada through

Authorized Bookstore Agents

and other bookstores

or by mail from

Canadian Government Publishing Centre

Supply and Services Canada

Ottawa, Canada K1A 0S9

Catalogue No. BT31-2/1987-I Canada: $14.00

ISBN 0-660-53130-5 Other countries: $21.00

Price subject to change without notice

1986-87 Estimates

Part I
The Government Expenditure Plan

Contents

Chapter 1
Introduction 5

Chapter 2
The Expenditure Plan Overview 7

Chapter 3
The Expenditure Plan by Envelope 17

Chapter 4
Expenditures by Type of Payment 39

Chapter 5
Appropriations Outside the Expenditure Framework 47

Chapter I
Introduction

The purpose of the Estimates is to communicate to Parliament the level and nature of the federal government's spending plans for the coming fiscal year. The Estimates are designed to be responsive to the information needs of Members of Parliament, who must understand and assess these spending plans in order to hold the government accountable. Part I provides Parliament with an overview of the government's spending Estimates and situates the Estimates in the context of the overall expenditure framework or spending plan.

The presentation of information in Part I also reflects the policy sector resource envelopes established by the government within its overall spending plan. Each envelope sets the level of total resources available for all elements of departmental activity in a given policy sector, and thus defines the resources earmarked for maintaining, developing and implementing policies and programs in that sector.

Chapter 2 provides a broad overview of the expenditure plan together with a discussion of historical trends in total spending with emphasis on the relative growth in envelopes. The chapter goes on to describe the implementation process for the 1986-87 expenditure plan. The final portion of the chapter focuses on person-years and presents an overall person-year summary for 1986-87 with reference to the government's medium-term goals.

Chapter 3 focuses on the expenditure plan in terms of policy sectors and the associated envelopes. The envelopes are described both in terms of types of expenditure and major programs. The emphasis is on the composition of the envelopes with a view to explaining where and how funds are spent rather than on year-to-year changes in spending levels. However, the most significant changes which have occurred are also addressed.

A cross-sectional view of the Main Estimates is presented in Chapter 4. Government-wide totals are displayed for various types of transfer payments, public debt charges, payments to Crown corporations and operating and capital expenditures. Each category is then described in terms of major components and growth.

Chapter 5 provides a discussion of the concepts involved in expenditure planning and recent developments in that area. It also provides a summary of non-budgetary appropriations which are not components of the expenditure plan but which do require parliamentary approval.

Chapter 2
The Expenditure Plan Overview

Historical and Planned Expenditures

The expenditure plan is one component of the government's overall fiscal plan. The fiscal plan, which sets out the overall fiscal stance of the government, is established by the Minister of Finance in a Budget or Economic Statement. It encompasses not only projected revenues arising out of existing or announced tax policies, planned expenditures and their distribution across policy sectors, and the resulting budgetary position, but also the government's non-budgetary financial transactions. The expenditure portion of the plan encompasses the government's overall priorities and the funding of new initiatives, as well as the projected cost of existing policies and programs. The current expenditure plan is summarized in Table 2.1.

A number of accounting changes are being introduced this year in response to certain reservations expressed by the Auditor General, specifically:

- The traditional practice of not consolidating the transactions of the Exchange Fund Account, the Unemployment Insurance Account and other similar accounts with the accounts of the government, and
- The reporting of loans to developing countries in the Accounts of Canada at face value.

During the past year, the government has consulted with the Auditor General and other interested parties on these issues. As a result, it has been decided to consolidate the Exchange Fund Account, the Unemployment Insurance Account, the Western Grain Stabilization Account and other similar accounts with the Accounts of Canada. The government has also decided to treat loans to developing countries as budgetary rather than non-budgetary disbursements due to the concessionary aspects of these loans.

Table 2.1a
Overall Expenditure Plan: Old Accounting Basis

($ millions)	Actual 1983–84	Actual 1984–85	Forecast 1985–86	Planned 1986–87
Budgetary expenditures	**88,915**	**101,054**	**103,944**	**108,571**
Percentage change	*11.1*	*13.7*	*2.9*	*4.5*
Less: Public Debt Charges	18,146	22,551	25,690	27,405
Program expenditures	70,769	78,503	78,254	81,166
Percentage change	*12.3*	*10.9*	*–0.3*	*3.7*

Table 2.1b
Overall Expenditure Plan: Revised Accounting Basis

($ millions)	Actual 1983–84	Actual 1984–85	Forecast 1985–86	Planned 1986–87
Budgetary expenditures	**96,482**	**109,115**	**112,250**	**116,740**
Percentage change	*9.2*	*13.1*	*2.9*	*4.0*
Less: Public Debt Charges	18,078	22,456	25,610	27,375
Program expenditures	78,404	86,659	86,640	89,365
Percentage change	*9.7*	*10.5*	.....	*3.1*

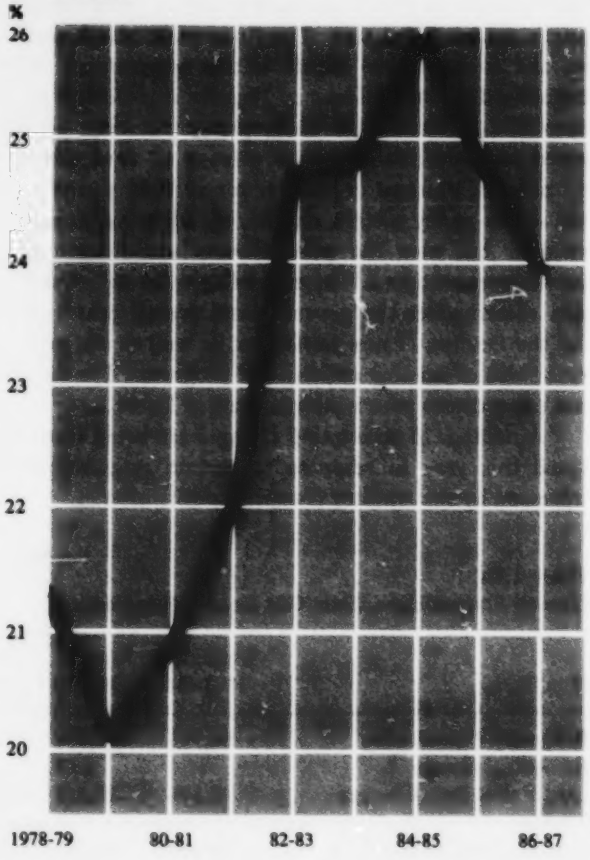
Consistent with the government's philosophy that comparison of planned and actual financial results should be facilitated, these accounting changes are being introduced at this time rather than being reflected after the fact, in the Public Accounts. To facilitate comparisons with previous budget presentations Table 2.1 is presented on both a *Pre* and a *Post* accounting change basis. Subsequent references to the expenditure framework in this document will include the accounting changes.

Budgetary expenditures in 1986-87 continue to decline in relation to Gross National Product, reflecting the continued emphasis on restraint in government spending. This decline began in 1985-86 following the expenditure reduction initiative of November 1984. The continuing efforts to reduce spending result from budgets by the Minister of Finance and from studies by the Task Force on Program Review. At the time of this year's review of Main Estimates, only a few of the Task Force studies had been approved by Cabinet. On the basis of these initial studies, budgetary Estimates have been reduced by some $150 million. These resulted from the consolidation and streamlining of programs, improvement of internal management practices and measures which reflect the government's commitment to increased reliance on the market place. Chart A plots total budgetary expenditures as a percentage of GNP from 1978-79 to 1986-87.

In the period from 1978-79 to 1984-85, budgetary expenditures had grown at an average annual rate of 14 per cent and had risen from 21 to 26 per cent of GNP. In 1985-86, they are expected to drop below 25 per cent of GNP and in 1986-87, they are expected to drop further to just under 24 per cent of GNP.

Chart A

Budgetary Expenditure as a Percentage of Gross National Product



The growth of government expenditures is not independent of the underlying trends in economic activity. Over the period leading up to 1984-85, the performance of the Canadian economy could be characterized as exhibiting below average rates of real economic growth and above average rates of inflation which in turn impacted on the overall growth of program expenditures. Inflation was obviously a major factor in the total growth in program expenditures in the early 1980s. The cyclical weakness in the performance of the Canadian economy also had an impact on the growth of program expenditures as witnessed by the increase in automatic stabilizers such as government expenditures on the Unemployment Insurance program and a series of counter-cyclical initiatives in the areas of job creation and training, housing and mortgage assistance, assistance to small business, farmers and fishermen and government capital expenditures. Major policy initiatives which contributed to the growth in program expenditures over the period were the expenditure initiatives associated with the National Energy Program, the commitment to increase foreign aid programs, the commitment to NATO to increase defence spending and enrichments to the Guaranteed Income Supplement Program. Some offset to these initiatives was provided by expenditure reductions or reallocations.

Expenditure plans are not simply current forecasts of the costs of approved programs. The plans include contingency provisions for cost revisions and reserves for the introduction of new initiatives. As a result, the projected distribution by envelope or policy sector, as shown in Table 2.2, is subject to adjustment as those reserves are allocated during the course of the year.

An envelope represents the resources available to a particular policy sector for spending under the programs included in that sector. It is within those general resource levels that policies and programs are developed, implemented and maintained.

Table 2.2
Expenditure Plan by Envelope

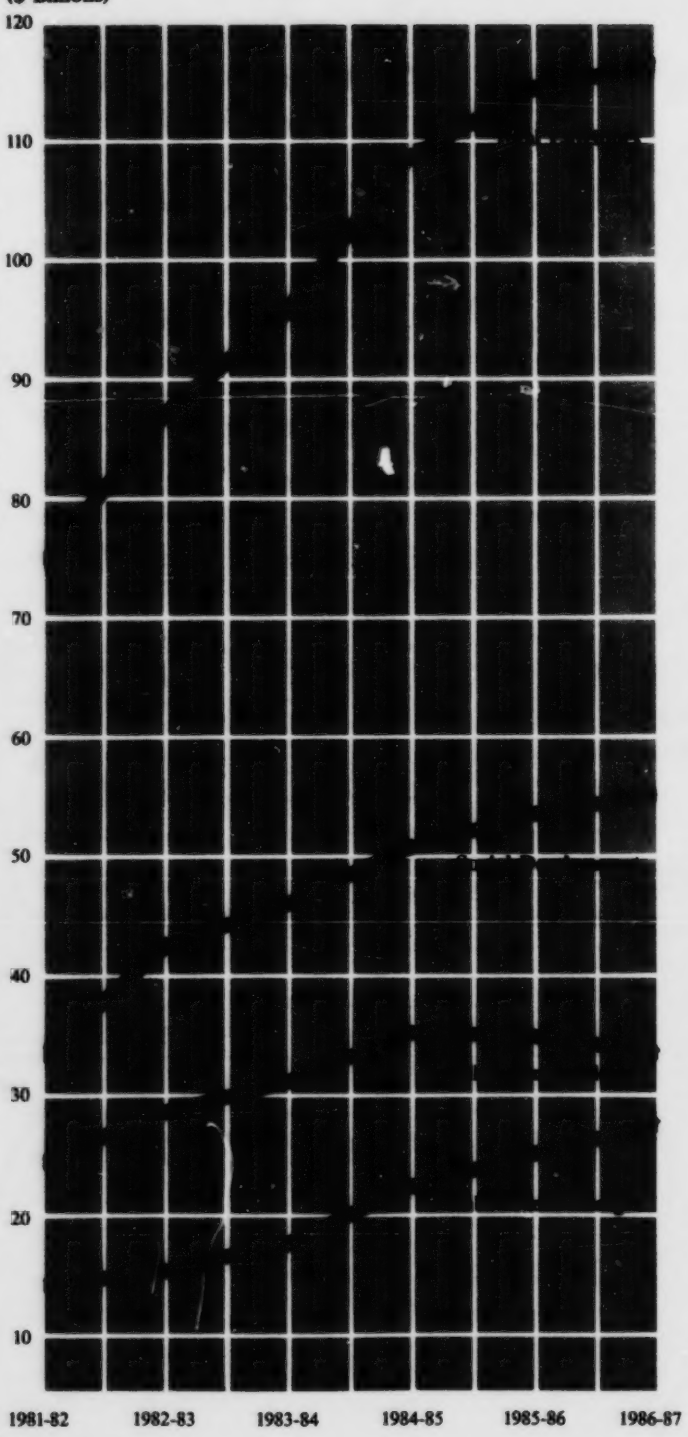
($ millions)	1983–84	1984–85	1985–86	1986–87
Economic and regional development	11,946	14,740	12,465	11,080
Social development	46,652	50,499	53,120	54,865
Fiscal arrangements	5,983	5,986	5,925	6,060
External affairs and aid	2,283	2,585	2,735	3,100
Defence	7,941	8,892	9,290	9,860
Parliament	178	194	201	207
Services to government	3,421	3,763	4,550	3,380
Public debt	18,078	22,456	25,610	27,375
Total envelopes	**96,482**	**109,115**	**113,896**	**115,927**
Reserves not allocated by envelope[1]	N/A	N/A	498	2,250
Lapse	N/A	N/A	−2,144	−1,437
Budgetary expenditures	**96,482**	**109,115**	**112,250**	**116,740**

[1]Includes Treasury Board Vote 5: Government Contingencies.

Public debt charges, reflecting the growth in financial requirements and high real interest rates, grew at an average annual rate of more than 20 per cent from 1980-81 to 1984-85. This growth was reduced to 14 per cent in 1985-86 and falls to 7 per cent in 1986-87. Program expenditures, i.e. total expenditures less public debt charges, increased at an average annual rate of 13.8 per cent over the 1980-81 to 1984-85 period. They decline slightly in 1985-86 and rise by 3 per cent in 1986-87. In terms of relative growth rates, over the 1980-81 to 1984-85 period, all of the envelopes grew at rates in excess of 10 per cent. Apart from public debt charges and the impact of the recent bank failures on the Services to Government envelope the only increase of that order of magnitude in 1985-86 and 1986-87 occurs in the External Affairs and Aid envelope in 1986-87. Supplementary Table 2.1S, at the end of this chapter, provides a historical perspective of the relative magnitude of the envelopes over time and Chart B graphically depicts shifts in major portions of spending.

Chart B

Growth in Envelopes



Implementation of the 1986-87 Expenditure Plan

The tabling of the Main Estimates for 1986-87 is the first step in implementing the expenditure plan for that year. Table 2.3 summarizes the framework and implementation process.

The focus of the expenditure framework is total budgetary expenditure. While budgetary Main Estimates are the major component of those expenditures, they are not the whole picture. A certain level of Supplementary Estimates are provided for and other factors will result in further adjustments to recorded expenditures. The expenditure plan takes all of these factors into account and, barring major unforeseen developments, does not change over the course of the year as further Estimates are presented.

Budgetary Main Estimates are divided into two types of spending. The first of these is statutory spending which amounts to $69,538 million or 65 per cent of the total and is $3,916 million or 6.0 per cent greater than it was in 1985-86. Statutory expenditures are those that have been given continuing authority by Acts of the current or previous Parliaments and therefore do not require new parliamentary approval. Anticipated spending under these programs is reported in the Estimates for the purpose of informing Parliament of the government's total spending plan. Public debt charges, contributions to provincial health and education programs, Old Age Security payments and Family Allowances are examples of statutory expenditures. More than 94 per cent of statutory spending is accounted for by four departments: Employment and Immigration, Finance, Health and Welfare and the Secretary of State. As a general rule, statutory spending commitments can only be changed through amendments to the specific legislation that furnishes the legal basis for these expenditures.

Table 2.3
Expenditure Framework

($ millions)	1986–87	Per cent Change from 1985-86
Budgetary Main Estimates		
Statutory expenditures	69,538	6.0
Annual appropriations	37,470	1.5
Total Budgetary Main Estimates	**107,008**	**4.4**
Reserves for Supplementary Estimates		
Allocated to envelopes	1,100	
Provisions for adjustments to statutory and other programs	1,900	
Projected Total Budgetary Estimates	**110,008**	
Consolidation of Accounts	8,039	
Provision for valuation	130	
Allowance for lapse	−1,437	
Total Budgetary Expenditures	**116,740**	**4.0**

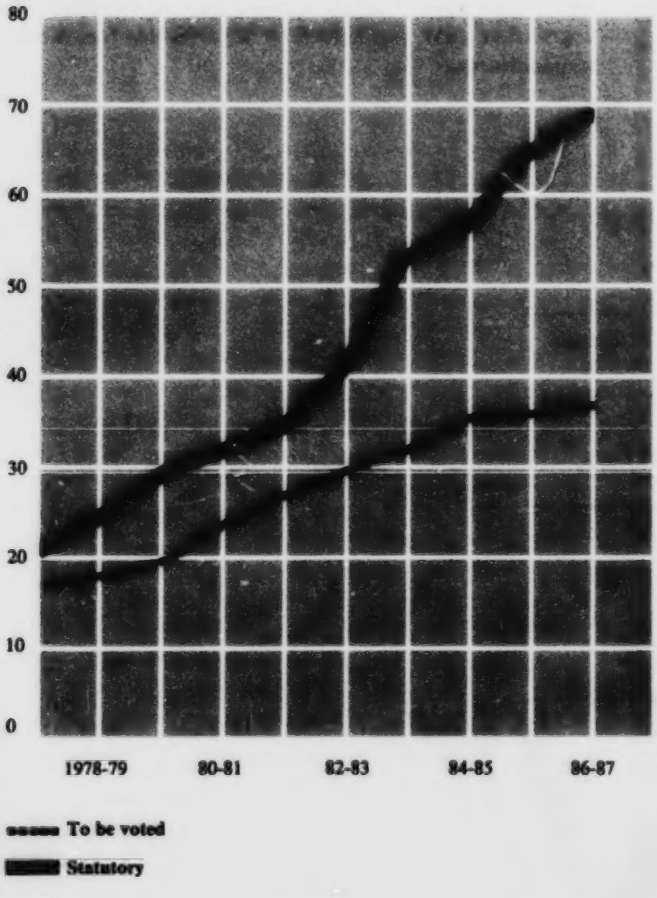
Other expenditures are authorized annually through Appropriation Acts. In the Main Estimates for 1986-87, these annually-voted spending proposals amount to $37,470 million or 35 per cent of the total. This is $561 million or 1.5 per cent more than the previous year. Chart C provides a historical perspective on the relative size of statutory and voted expenditures.

The reserves or provisions for Supplementary Estimates exist because of the dynamic nature of the expenditure management process. At any given time, departments have programs with approved spending levels, programs with funding proposals awaiting the government's consideration, and programs with an uncertain cost environment. The Main Estimates reflect the approved levels while the reserves are the amounts within which the government intends to manage the remainder. To the extent that the anticipated adjustments are sufficiently identified, portions of the reserves are allocated to specific envelopes.

In addition to the *Projected Total Budgetary Estimates*, the final spending total will reflect three further factors: the previously described consolidation of the expenditures of various special purpose accounts with the Accounts of Canada, the revaluation of assets and liabilities, and the amount by which overall spending falls short of that authorized.

Chart C

Statutory and voted Estimates



The largest item in the consolidation of accounts appears in the area of Social expenditures, where unemployment insurance benefits are fully incorporated with budgetary spending. Another significant item, the Western Grain Stabilization Account is largely reflected in Economic expenditures.

The consolidation of the Unemployment Insurance Account and the Western Grain Stabilization Account for purposes of financial reporting in no way alters the operations of these accounts. Thus, no change is being made in the display of these items in Part II of the Estimates. The government will continue to record the financial position of these and other similar programs in the Public Accounts on both a consolidated and an individual fund basis. On the other hand, the annual appropriations have been adjusted to reflect the reporting of loans to developing countries as budgetary items.

As in past years, the Accounts of Canada will continue to provide for the revaluation of the government's financial assets and liabilities in order to provide for possible losses on existing loans or investments, and to reflect accrued liabilities with respect to accumulated employee severance benefits.

The final step in arriving at the forecast of budgetary expenditures is the allowance for the lapsing of spending authority. This allowance is estimated on the basis of historical experience and arises because departments and agencies cannot legally spend more money than is actually authorized in each vote by Parliament. Given this legal limit on annual appropriations and the practical realities of operating within fixed budgets, managers will, almost by definition, spend less than the total amount authorized.

Person-years

In the May 23, 1985 Budget, the Minister of Finance announced reduction targets for the Treasury Board-controlled Public Service amounting to 15,000 person-years. These reductions, which are to be achieved over a five-year period, begin with fiscal year 1986-87 through a 2 per cent reduction from the 1985-86 Main Estimates level of 258,222 person-years, and continue at the rate of 1 per cent per annum through to 1990-91.

The government's focus in these measures is on reducing the size and cost of the ongoing Public Service required to deliver government programs. Reductions will continue to be achieved through productivity increases, privatization of certain government activities and, where warranted, the contracting-out of others.

A person-year is the unit of control of human resources, and refers to the employment of one person for one full year or its equivalent, such as two people for six months. The 1985-86 Main Estimates indicated a planned level of 258,222 controlled person-years.

In preparing the Main Estimates for 1986-87, the Treasury Board authorized 252,731 person-years. This represents a reduction of 5,491 person-years or 2.1 per cent from the 1985-86 Main Estimates. It remains, therefore, to achieve a further reduction of approximately 9,500 over the following four years.

Commencing with fiscal year 1986-87, Treasury Board Ministers have decided to place separate controls on a portion of the RCMP's person-year authorities i.e., some 16,205 members appointed under the RCMP Act. As with military personnel, this portion of the RCMP is not subject to key Public Service legislation such as the Public Service Employment Act, the Public Service Staff Relations Act or the Public Service Superannuation Act.

The 1986-87 Main Estimates person-year authority level, exclusive of these 16,205 RCMP authorities, becomes 236,526. It is anticipated that the remaining person-year reduction targets of 9,500 can readily be achieved by the application of approximately 1 per cent over each of the next four years on this 1986-87 base.

Even during periods of restraint, there exist requirements for additional person-years in some Ministries to meet largely non-discretionary increases in workload. As a result, some departments and agencies have experienced increases in their authorized person-year levels. Table 2.4 provides a summary of the major changes in authorized person-year levels from 1985-86 to 1986-87.

The largest year-over-year increase in person-years is being authorized for the Department of National Revenue Taxation. The increase of 274 person-years over the 1985-86 Main Estimates is required to implement changes in legislation outlined in the May 1985 Budget, and to resolve disputes over residency arising from changes in recent United States tax legislation.

Total authorized RCMP person-years rise by 186 largely due to increased requirements for protective policing.

All other major changes in person-year authorities are decreases. Of the decrease of 296 person-years in the Department of Energy, Mines and Resources, 123 person-years relate to the reduction in the Petroleum Incentives Program and an additional decline of 146 person-years is attributable to the phasing out of the Canadian Home Insulation Program and further efficiencies in the Energy Program.

There is a decrease of 374 person-years in the Department of Indian Affairs and Northern Development reflecting the continuing transfer of programs to Native control in the areas of self-government and education, partially offset by increases of 35 person-years in the area of oil and gas administration, and 30 person-years for workload associated with the elimination of discrimination from the Indian Act.

Table 2.4
Major Changes in Authorized Person-years by Department

	1985–86 Main Estimates	1986-87 Main Estimates	Increase or decrease
National Revenue – Taxation	19,863	20,137	274
Royal Canadian Mounted Police	19,377	19,563*	186
Energy, Mines and Resources	5,297	5,001	– 296
Indian Affairs and Northern Development	6,245	5,871	– 374
Agriculture	13,336	12,960	– 376
National Health and Welfare	9,833	9,440	– 393
Supply and Services	10,445	9,990	– 455
Public Works	8,558	8,009	– 549
Transport	22,011	21,388	– 623
National Defence	35,587	34,525	– 1,062
All others	107,670	105,847	– 1,823
Total	**258,222**	**252,731**	**– 5,491**

* Members of the RCMP, appointed under the RCMP Act, will become subject to separate Treasury Board control commencing with fiscal year 1986-87. The person-year authority level, exclusive of the separately controlled members, is 3,358 person-years and that figure appears in Part II.

The Department of Agriculture declines 376 person-years from the 1985-86 Main Estimates. A little over one-third of this results from privatization of the Record of Performance programs. The decrease would have been larger but for an increase of 36 person-years for the Food Research Centre at Ste-Hyacinthe.

The person-years in the Department of National Health and Welfare decline by 393. A large portion of these result from the transfer of health services to provinces, Indian bands and the territories.

The decrease of 455 person-years in the Department of Supply and Services largely reflects productivity improvements, administrative integration and improvements in data systems. However, a decrease of 86 person-years results from the conversion to a single computer technology and reduced capital requirements and an increase of 51 person-years is required for the implementation of Major Crown Projects.

Person-years in the Department of Public Works have declined by 549 from the 1985-86 Main Estimates level, as a result of reduced workload and the contracting-out of certain services to the private sector.

A large person-year decrease also occurs in the Department of Transport. Behind this net decrease of 623 person-years lies a considerable number of adjustments within the department. The major factors in this decrease are capital projects nearing completion, the transfer of executive air services to the Department of National Defence, the sunsetting or completion of various projects and the consolidation of central administrative functions.

Another large year-over-year decrease in authorized person-years occurs in the Department of National Defence. Factors contributing to this decrease are the contracting-out of services and the closure of certain CADIN/Pinetree Line radar stations. In keeping with the government's commitment to strengthen the forces, the military establishment will increase from 82,740 to 84,492.

Supplementary Table 2.1S
Envelope Shares of the Expenditure Plan*

(Percentage)	1980–81	1981–82	1982–83	1983–84	1984–85	1985–86	1986–87
Economic and regional development	13.9	13.2	13.1	12.4	13.5	10.9	9.6
Social development	47.8	45.1	47.7	48.4	46.3	46.6	47.3
Fiscal arrangements	6.3	6.4	6.3	6.2	5.5	5.2	5.2
External affairs and aid	2.4	2.3	2.3	2.4	2.4	2.4	2.7
Defence	8.1	8.1	7.9	8.2	8.1	8.2	8.5
Parliament	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Services to government	4.1	4.6	3.4	3.5	3.4	4.0	2.9
Public debt	17.1	20.2	19.1	18.7	20.6	22.5	23.6
Total envelopes	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

*The percentages for 1985-86 and 1986-87 are based on the forecasts presented in Table 2.2; previous years are based on actual amounts consistent with accounting principles employed in the 1984-85 Public Accounts of Canada, after reflecting estimated adjustments for the consolidation of special purpose accounts and the revaluation of assets.

Supplementary Table 2.2S
Authorized Main Estimates Person-Year Levels[1]

	1982–83	1983–84	1984–85	1985–86	1986–87
Main Estimates[1]	255,322	258,463	260,370	258,222	252,731
Percentage Change	(0.2)	1.2	0.7	(0.8)	(2.1)
Five Major Departments					
National Defence (Civilian)	36,866	36,938	36,708	35,587	34,525
National Revenue	28,309	28,639	29,594	30,011	30,182
Employment and Immigration	23,923	25,378	24,734	24,127	24,079
Transport	21,310	21,761	22,164	22,011	21,388
Sub-total	110,408	112,716	113,200	111,736	110,174
Percentage Change	0.7	2.1	0.4	(1.3)	(1.4)
All other departments and agencies	144,914	145,747	147,170	146,486	142,557
Percentage Change	(0.9)	0.6	1.0	(0.5)	(2.7)
Adjusted Main Estimates[2]	236,794	239,188	241,798	242,354	236,526
Percentage Change	0.7	1.0	1.1	0.2	(2.4)
Percentage of the Labour Force	2.0	2.0	2.0	1.9	1.8

[1] These numbers refer to the levels of person-years resources controlled by the Treasury Board. The Treasury Board directly controls the size of the departments and agencies listed in Schedule I, Parts I and 2 of the Public Service Staff Relations Act (PSSRA), with a few exceptions such as the Auditor General's Office and the Commissioner of Official Languages which are listed but not controlled.

[2] Person-year figures have been adjusted to exclude person-years which were previously controlled by the Treasury Board but which are not now e.g., the Commissioner of Official Languages plus certain decontrolled person-years at DND. The numbers also reflect the discontinuation of certain security related functions in the RCMP which are now carried out by the Canadian Security Intelligence Service, an organization whose person-years are not subject to Treasury Board control. The 1983-84 adjusted figures reflect the government-wide reduction announced at the time that year's Main Estimates were tabled but were not reflected in those Estimates. In addition, adjustments have been made to reflect the fact that, commencing with fiscal year 1986-87, Special Constables, Regular and Civilian members of the RCMP, appointed under the RCMP Act, are now subject to a separate Treasury Board control. Without this last change, the person-year reduction between 1985-86 Main Estimates and 1986-87 Main Estimates is 2.1% as opposed to the 2.4% indicated above.

Chapter 3
The Expenditure Plan by Envelope

The government's Expenditure Plan presented in the preceding chapter establishes spending levels, or *envelopes*, within the level of total expenditures, for eight policy sectors.

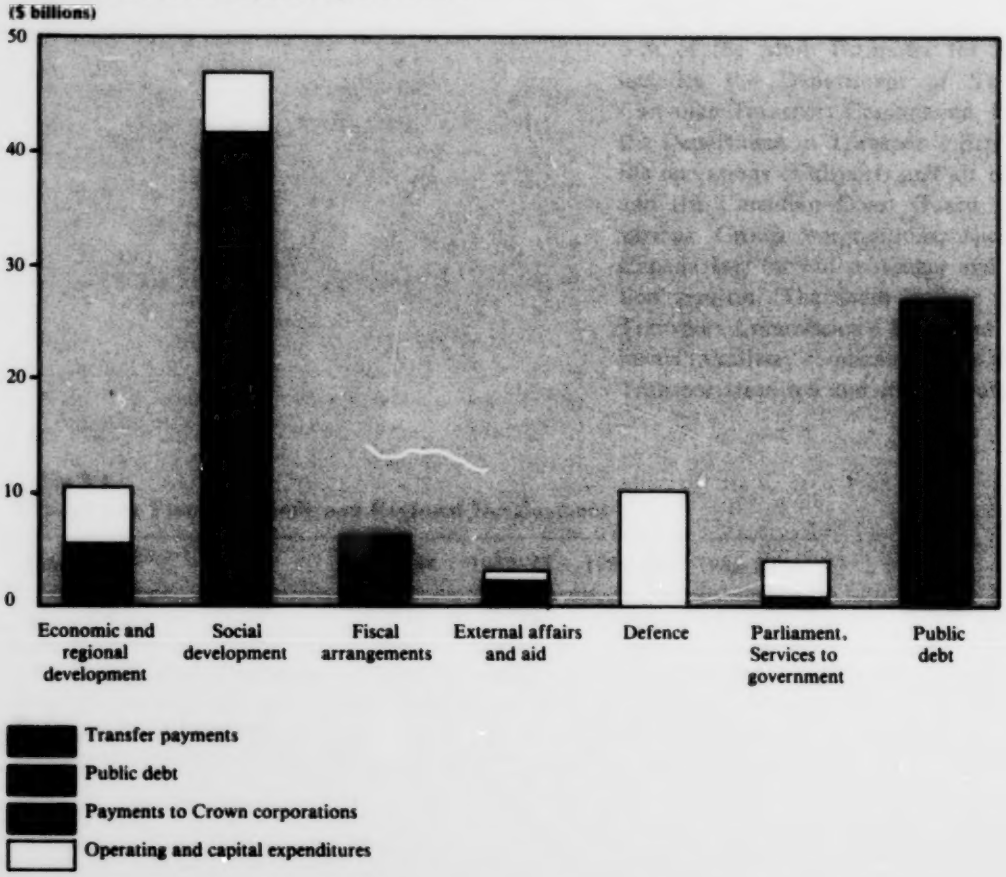
Programs have been assigned to envelopes in order to provide for focused consideration of competing policy options within a given sector while, at the same time, recognizing that Ministers' responsibilities for their respective departments and agencies should not be dispersed across several sectors and associated policy committees of Cabinet. This chapter devotes one section to each of the eight envelopes. Each section includes a general description of the purpose of the expenditures within the envelope, and a discussion of the major programs as reflected in these Main Estimates.

Chart D depicts the relative size and the types of payments within the 1986-87 Main Estimates for each envelope. Briefly, transfer payments include payments to other levels of government, grants and contributions to individuals and organizations, and various subsidies. The government does not directly receive any goods or services in return for these payments. On the other hand, operating and capital expenditures of departments and agencies reflect the cost of goods and services purchased by the government. The classification of budgetary expenditures by type of payment is discussed more fully in Chapter 4.

As shown in Chart D, the largest single envelope, Social Development, is substantially devoted to transfer payments. These include payments to the provinces for hospital insurance and post-secondary edu-

Chart D

Composition of Envelopes by Type of Payment



cation, payments to persons for old age security, guaranteed income supplements, family allowances, the government's contribution for unemployment insurance, and payments to Indians for social and economic assistance. A relatively small part of the envelope is accounted for by operating and capital expenditures.

Operating and capital expenditures play a more important role in the Economic and Regional Development envelope, given the presence of such departments as Transport, Agriculture, Energy, and Fisheries and Oceans. Transfer payments within this envelope are primarily comprised of subsidies such as the payments to enhance the competitiveness of Canadian industry provided by the Department of Regional Industrial Expansion.

The entire Fiscal Arrangements envelope is devoted to transfer payments to other levels of government, primarily in the form of equalization payments.

Transfer payments in the External Affairs and Aid envelope take the form of aid to developing countries and grants and contributions to international organizations. The cost of maintaining Canadian diplomatic posts abroad constitutes the largest part of the envelope's operating and capital expenditures.

Setting aside the Public Debt envelope, the remaining three envelopes, Defence, Parliament, and Services to Government, are devoted almost exclusively to operating and capital expenditures and provide the infrastructure required for a national government. The Services to Government envelope includes resources required to gather statistics, collect income taxes and customs and excise duties, as well as to provide for the central administration and accommodation of the Public Service.

Economic and Regional Development Envelope

Purpose of Expenditures

Federal government programs funded by this envelope are intended to serve a wide range of purposes including the stimulation and encouragement of private sector investment and the orderly development, production and disposition of Canada's primary natural resources, the encouragement of increased innovation and R&D, the improvement of international competitiveness, and the fostering of a positive climate for the creation and expansion of new enterprise.

The focus of this policy sector is on the promotion of growth and job creation by encouraging private initiative, and improving government effectiveness, within the overall government objective of controlling the national debt.

Expenditure Highlights for 1986-87

Planned spending in the Economic and Regional Development sector is over $1 billion less than that projected for 1985-86. This is in large measure due to reductions in the Department of Energy, Mines and Resources, Transport Canada and the Department of Regional and Industrial Expansion. Some $800 million of spending in this envelope in 1986-87 either will be reflected in Supplementary Estimates as a result of new policy initiatives or is the result of the consolidation of special purpose expenditures in reporting total spending.

The Estimates for the envelope can be divided roughly into five categories of expenditures: transportation, agricultural and fisheries support, industrial and technological support, energy, and a relatively small miscellaneous category.

Transportation accounts for just under 35 per cent of the Main Estimates for this envelope and includes the Department of Transport and the Canadian Transport Commission. For the most part, the Department of Transport's Estimates provide for the operations of airports and air navigation systems and the Canadian Coast Guard, and payments to various Crown corporations, such as VIA Rail Canada Inc. for rail passenger and other transportation services. The main portion of the Canadian Transport Commission's Estimates provides for payments to railway companies under the Western Grain Transportation Act and other statutes.

Table 3.1
Expenditure Plan: Economic and Regional Development

($ millions)	1983–84	1984–85	1985–86	1986–87
Total envelope	11,946	14,740	12,465	11,080
Less: Reserves	N/A	N/A	−63	439
Consolidation of Accounts	N/A	N/A	451	403
Budgetary Main Estimates	**N/A**	**N/A**	**12,077**	**10,238**

The Estimates of the Department of Transport for 1986-87 reflect an overall reduction of $279 million from 1985-86. This is due primarily to the fact that a number of major capital expansion projects, totalling some $300 million, were completed in 1985-86. In addition, the government's expenditure reduction initiatives have resulted in decreases of $100 million in payments to VIA Rail Canada Inc., and another $98 million in operating cost reductions and increased revenues. These decreases are partially offset by an increase of $252 million provided for the restoration and replacement of the department's air and marine capital assets.

The increase of $62 million to the Canadian Transport Commission's Estimates reflects an increase in payments under the Western Grain Transportation Act and other statutes, and a decrease of $3 million in operating cost reductions pursuant to the government's expenditure reduction initiatives.

Agriculture programs, including the Canadian Forestry Service, together with the Department of Fisheries and Oceans, represent another 22 per cent of the expenditures in this envelope.

In the Department of Agriculture, significant changes are forecast to occur in major statutory programs. Crop Insurance expenditures are projected to increase by $45 million, reflecting increased producer participation and coverage. A change in the formula for calculating the levies for Western Grain Stabilization (pursuant to provisions in the legislation) has temporarily reduced the federal government's payments into the stabilization fund. As a consequence, the expenditure forecast has been decreased by $35 million in 1986-87. Amendments to the Agricultural Stabilization Act passed in June 1985 to provide for tripartite stabilization plans provide for costs to be shared equally between producers and the federal and provincial governments. For 1986-87, expenditures for this item are forecast to decrease by $15 million, but will subsequently increase as more provinces participate and as the plans are extended to other commodities.

The Grains and Oilseeds Program ($11 million), formerly of the Department of External Affairs, has been eliminated. Funds for the Minister of State for the Wheat Board, the Grains Group, and certain related grants and contributions, totalling $6 million for 1986-87, have been transferred to the Department of Agriculture. The remaining $5 million has been transferred to the International Trade Development activity of External Affairs which is part of the External Affairs and Aid Envelope.

The Estimates of Fisheries and Oceans show a decrease of $74 million in 1986-87. This is attributable to the specific and general reduction measures announced in the May 1985 Budget and the November 1984 Economic and Fiscal Statement, and reduced levels for a number of other programs including Small Craft Harbours and various development initiatives. At the same time, nowever, expenditures will increase for the implementation of the Canada/United States Pacific Salmon Treaty, scientific research, and the continuation of research with respect to the long range transport of air pollutants.

Industrial and technological support programs constitute more than 20 per cent of the envelope and include such programs as those of the Department of Regional and Industrial Expansion (DRIE), the Ministry of State for Science and Technology and associated research bodies, and the Federal Business Development Bank.

The decrease in the forecast budgetary expenditures of DRIE reflects a reduction of $5 million in operating expenditures and a decrease of $175 million in the department's grants and contributions programs. This decrease is largely a reflection of recommendations of the Task Force on Program Review and reductions announced in the May Budget. Other decreases in budgetary expenditures reflect reduced levels of activity in programs previously carried out by the Departments of Industry, Trade and Commerce and Regional Economic Expansion. Increased expenditures of some $53 million are forecast for major initiatives under the Economic and Regional Development Agreements (ERDAs), the Cape Breton Island Fund and the Special Agricultural and Rural Development Act (SARDA) Agreements.

Expenditures through the Cape Breton Development Corporation will decline, due to deferral of a major capital project. The decrease in financial requirements for the Federal Business Development Bank reflects, in part, measures taken by the Bank to eliminate losses on its financial services operations.

Expenditures for Investment Canada, which superseded the Foreign Investment Review Agency following proclamation of the Investment Canada Act on June 30, 1985, will increase by $2 million for activities in support of the federal government's strategy to promote increased foreign and domestic investment in Canada.

Estimates for science and technology programs total $751 million, $18 million less than in 1985-86. Reductions in expenditures by the National Research Council of Canada, which mainly reflect cuts in the Energy Research and Development Program and the completion of several major capital projects, more than account for the decline. Offsetting these are increases of $11 million for the Ministry of State for Science and Technology to enable it to fulfill its enlarged mandate, and for Science and Technology ERDAs with Quebec and British Columbia and $18 million for the Natural Sciences and Engineering Research Council. The increased funding for the council reflects the government's decision to maintain funding for the granting councils at the increased levels attained through Supplementary Estimates in 1985-86.

The reduction of $5 million in the Department of External Affairs' Program for Export Market Development results from a recommendation by the Task Force on Program Review.

Energy, Mines and Resources and energy-related programs account for nearly 19 per cent of the envelope. Funding levels for the Department of Energy, Mines and Resources decline by over 40 per cent ($1.2 billion) from the 1985-86 Main Estimates level, as a result of changes in a number of National Energy Program initiatives flowing from the Western and Atlantic Accords. Significant reductions include Petroleum Incentive Payments, the Canadian Home Insulation Program and other reductions announced by the Minister of Finance in the May 23, 1985 Budget and the November 8, 1984 Economic and Fiscal Statement. These reductions are partially offset by increased expenditures for Mineral Development ERDAs and the Frontier Energy Geoscience Program.

The remainder of the Economic and Regional Development envelope amounts to approximately $485 million in 1986-87. The departments involved are Consumer and Corporate Affairs, Communications (excluding cultural affairs), and Labour. The large decrease in Consumer and Corporate Affairs reflects declining levels of activity in the Urea Formaldehyde Foam Insulation Program, while the increase in Labour is due to the provision of funding for the implementation and administration of amendments to the Canada Labour Code, and a one-year extension of the designations of the textile, clothing, footwear and tanning industries under the Labour Adjustment Benefits Act. The increased requirement for the Standards Council of Canada reflects a return to more normal funding levels as the Council was largely financed in 1985-86 through a previously accumulated surplus in its own accounts.

Table 3.2
Budgetary Main Estimates: Economic and Regional Development

($ millions)	1985–86 Main Estimates	1986–87 Main Estimates	Increase or decrease
Agriculture	1,680.2	1,706.4	26.2
Canadian Dairy Commission	4.4	4.6	0.2
Canadian Livestock Feed Board	19.7	19.7	.....
Communications: excluding Cultural Affairs and Canada Museums Construction Corporation Inc.	177.0	175.7	−1.3
Consumer and Corporate Affairs	193.4	165.7	−27.7
Restrictive Trade Practices Commission	1.2	1.1	−0.1
Standards Council of Canada	5.4	6.9	1.5
Energy, Mines and Resources	2,820.5	1,625.2	−1,195.3
Atomic Energy Control Board	23.7	23.1	−0.6
Atomic Energy of Canada Limited	331.6	215.8	−115.8
National Energy Board	27.0	26.5	−0.5
External Affairs: Program for Export Market Development	35.0	30.0	−5.0
Grains and Oilseeds Program	11.3	.....	−11.3
Canadian Commercial Corporation	15.8	16.1	0.3
Fisheries and Oceans	629.1	555.3	−73.8
Labour	125.5	131.0	5.5
Canada Labour Relations Board	6.0	6.0	.....
Regional Industrial Expansion	1,275.9	1,105.5	−170.4
Cape Breton Development Corporation	192.0	161.6	−30.4
Federal Business Development Bank	45.5	37.1	−8.4
Investment Canada	7.2	9.4	2.2
Science and Technology, Ministry of State for	9.1	20.0	10.9
National Research Council of Canada	443.3	398.3	−45.0
Natural Sciences and Engineering Research Council	295.5	313.8	18.3
Science Council of Canada	5.0	2.6	−2.4
Supply and Services: Unsolicited Proposals for Research and Development and Public Awareness	16.5	16.4	−0.1
Transport	2,822.7	2,543.8	−278.9
Canadian Aviation Safety Board	13.6	15.6	2.0
Canadian Transport Commission	839.5	901.6	62.1
Grain Transportation Agency Administrator	3.0	3.1	0.1
Northern Pipeline Agency	1.4	0.6	−0.8
Total	**12,077.0**	**10,238.5**	**−1,838.5**

Social Development Envelope

Purpose of Expenditures

This envelope contains the government programs directed at meeting the social, cultural, environmental and legal concerns of Canadians.

During 1986-87, the government will continue to build on its efforts of the past year to strengthen the Canadian labour market and enhance public safety, and develop Canadian arts and culture. The government's programs and policies will focus most particularly on social justice to ensure equality of access by all Canadians to the benefits of Canadian society, and on the protection and enhancement of Canadian culture. Programs of assistance to the handicapped and the disadvantaged, including the jobless, aboriginal groups, women's and multicultural groups and the aged will remain at the centre of the government's priorities.

As in previous years, expenditures through the Social Development envelope will constitute the single largest element of overall spending. During 1986-87, the federal government will channel $54,865 million, including reserves, or 47 per cent of its total budget through a variety of transfers to provincial and territorial governments, transfers to individuals and direct services to the public.

Transfers to the provincial and territorial governments in support of post-secondary education, health and welfare services, assistance to the handicapped and the operation of legal aid constitute approximately 25 per cent of the envelope.

Transfers to individuals through payments to the elderly, families, the unemployed and veterans will remain the largest component of the envelope and consume approximately 35 per cent of the resources allocated to the envelope.

Other programs directed at employment, health, housing, Northern and Native people, law enforcement and correctional services account for the remaining 40 per cent of the Social Development envelope.

Expenditure Highlights for 1986-87

Planned expenditures for 1986-87 are almost $2 billion above those projected for 1985-86. The major factors accounting for the growth are increased spending on major statutory programs such as Old Age Security, Guaranteed Income Supplement, Spouse's Allowance, the Canada Assistance Plan and Established Programs Financing. An additional factor this year is the inclusion in these Main Estimates of some $900 million for the Canadian Labour Market Strategy, while the 1985-86 equivalent formed part of the reserve levels for that year. These increases have been partially offset by announced expenditure reductions.

Almost $8 billion of spending in this envelope reflects the consolidation of special purpose expenditures, chiefly those of the unemployment insurance account, in reporting budgetary expenditures. In addition, some one-half billion dollars is earmarked for supplementary estimates during the course of the year.

The 1986-87 Main Estimates provide $46,481 million for this envelope. Approximately 60 per cent of the Social Development envelope is allocated to the Department of National Health and Welfare in the 1986-87 Main Estimates, of which more than 95 per cent represents statutory expenditures. The latter includes $13,681 million to be spent on programs pro-

Table 3.3
Expenditure Plan: Social Development

($ millions)	1983–84	1984–85	1985–86	1986–87
Total envelope	46,652	50,499	53,120	54,865
Less: Reserves	N/A	N/A	1,698	435
Consolidation of Accounts	N/A	N/A	8,011	7,949
Budgetary Main Estimates	**N/A**	**N/A**	**43,411**	**46,481**

viding benefits to the elderly, $4,059 million for the Canada Assistance Plan, which provides 50 per cent of the costs of provincial programs delivering social, child support and other family services, $6,805 million in transfer payments to the provinces for insured health services under Part VI of the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977 and $2,531 million for Family Allowances. The $1,180 million year-over-year increase in benefits to the elderly has been caused in part by the extension of spouse's allowances approved in June 1985. This extension came into force in September 1985 and provides security of income to all low income widowed persons aged 60 to 64, regardless of the age of their spouse at death.

The 1986-87 Main Estimates for Employment and Immigration total $4,729 million and include $1,524 million for human resources development, $353 million for employment services and $2,880 million in statutory contributions to the Unemployment Insurance Account. This envelope also includes related expenditures for summer employment amounting to $205 million in the Estimates of other departments. The Immigration Program has been allocated $130 million.

An amount of $3,242 million is provided in the Estimates for the Department of the Secretary of State. Of this amount, $2,684 million consists of statutory payments to the provinces under Established Programs Financing for post-secondary education or for the Canada Student Loans program. A further $219 million is provided to support official languages in education.

In addition to the direct expenditures shown in the Estimates, the federal government provides additional support to education and health services through tax transfers to the provinces under Established Programs Financing. These tax transfers will amount to some $7,542 million in 1986-87.

Included in the total Main Estimates of $2,435 million for the Department of Indian Affairs and Northern Development are $1,586 million for the Indian and Inuit Affairs Program. This program provides $480 million for education, $347 million for social assistance, $442 million for capital assistance, $63 million for Indian economic development initiatives and $124 million to assist Indian bands in administering programs. Not included in this program but affecting Native people indirectly are $637 million in transfer payments to territorial governments to assist them in providing services to residents of the north, many of whom are Natives, and $22 million for Native claims. These amounts are contained in the Northern Affairs Program and the Native Claims Program of the department.

The 1986-87 Main Estimates provide $1,950 million for the Solicitor General which includes the department, the Correctional Service of Canada, the National Parole Board, the Royal Canadian Mounted Police and the Canadian Security Intelligence Service. The expenditures of the department total $189 million in the 1986-87 Main Estimates including $161 million for agreements with the provinces to assist in the funding of services provided to young offenders. The provision of correctional services by Correctional Services Canada and the National Parole Board amounts to $761 million and $16 million, respectively. The decrease of $35 million in the expenditures of Correctional Services Canada is mainly due to lower capital expenditures, arising largely as a result of a reduced penitentiary construction program. The budget of the RCMP for the enforcement of federal statutes and the provision of policing services under contract to provinces, territories and municipalities, and police support services to Canadian police forces amounts to $870 million in 1986-87. In addition, $114 million is budgeted for the Canadian Security Intelligence Service.

The Canada Mortgage and Housing Corporation has been provided with budgetary estimates of $1,582 million for 1986-87. Of this amount, $1,325 million will be spent on social housing subsidies.

The 1986-87 Main Estimates include $1,615 million for the Department of Veterans Affairs. This amount provides $788 million for veterans' pensions and $431 million for veterans' allowances.

Provision is made in the 1986-87 Main Estimates for expenditures of $1,367 million on arts and culture through the Department of Communications, including $870 million for the Canadian Broadcasting Corporation. Expenditures for museums construction included in this envelope in 1985-86 have been transferred to the Services to Government envelope.

For the Department of the Environment, these Estimates include $745 million, of which $314 million will be directed to Parks Canada for the operation of national parks and historic sites. A further $195 million will be spent on the weather forecasting service and $196 million on the conservation and protection of the environment.

The expenditures of the Department of Justice, which includes the department and various commissions and courts, will total $310 million. New initiatives in these Estimates include a public legal education program associated with the reform of the Divorce Act, the enforcement of maintenance and custody orders and a mutual assistance agreement with the United States on criminal matters.

Table 3.4
Budgetary Main Estimates: Social Development

($ millions)	1985–86 Main Estimates	1986–87 Main Estimates	Increase or decrease
Communications: Cultural Affairs and Canada Museums Construction Corporation Inc.	176.4	89.6	−86.8
Canada Council	72.0	74.0	2.0
Canadian Broadcasting Corporation	846.8	869.5	22.7
Canadian Film Development Corporation	65.3	77.8	12.5
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission	25.4	25.7	0.3
National Arts Centre Corporation	14.6	15.0	0.4
National Film Board	62.9	64.5	1.6
National Library	32.9	31.4	−1.5
National Museums of Canada	74.9	77.2	2.3
Public Archives	41.9	42.3	0.4
Employment and Immigration	4,045.2	4,728.7	683.5
Immigration Appeal Board	4.5	4.7	0.2
Environment	727.0	745.3	18.3
Indian Affairs and Northern Development	2,285.1	2,434.8	149.7
Justice	158.7	164.0	5.3
Canadian Human Rights Commission	9.3	9.8	0.5
Commissioner for Federal Judicial Affairs	106.7	107.6	0.9
Federal Court of Canada	9.3	9.8	0.5
Law Reform Commission of Canada	5.1	4.8	−0.3
Offices of the Information and Privacy Commissioners of Canada	3.2	3.5	0.3
Supreme Court of Canada	6.1	6.5	0.4
Tax Court of Canada	4.0	3.7	−0.3
Labour: Canada Mortgage and Housing Corporation	1,467.2	1,582.3	115.1
Canadian Centre for Occupational Health and Safety	7.7	7.7	.....
National Health and Welfare	26,333.1	28,058.9	1,725.8
Medical Research Council	130.6	161.6	31.0
Secretary of State	3,093.6	3,241.5	147.9
Advisory Council on the Status of Women	2.4	2.4	.....
Social Sciences and Humanities Research Council	60.9	63.7	2.8
Status of Women—Office of the Co-ordinator	2.8	2.7	−0.1
Solicitor General	187.6	189.4	1.8
Canadian Security Intelligence Service	115.9	113.9	−2.0
Correctional Service	795.8	760.6	−35.2
National Parole Board	15.0	15.5	0.5
Royal Canadian Mounted Police	828.3	870.3	42.0
Treasury Board: Employment Initiatives	15.0	205.0	190.0
Veterans Affairs	1,577.4	1,614.9	37.5
Total	**43,410.6**	**46,480.6**	**3,070.0**

Fiscal Arrangements Envelope

Purpose of Expenditures

The general purpose of expenditures under the Fiscal Arrangements envelope is to provide unconditional fiscal assistance to provinces; that is, a transfer of funds without any conditions or stipulations as to how such monies shall be used. The programs to be provided for in the envelope are either need-related or tax-related.

The need-related programs are fiscal equalization, subsidies under the Constitution Acts 1867-1982, and fiscal stabilization. Approximately 90 per cent of the total expenditures in the Fiscal Arrangements envelope are made under the Fiscal Equalization Program. The purpose of this program is to make it possible for all provinces to provide their residents with a reasonable level of public services at reasonably comparable levels of taxation.

The tax-related programs are: the income tax revenue guarantee for provinces, which protects them in certain circumstances against revenue losses resulting from modifications made to the personal income tax by the federal government; grants to municipalities and provinces in lieu of property taxes; reciprocal taxation payments to provinces in respect of consumption taxes; payments to provinces of a share of federal income tax collected from privately-owned public utilities; and recoveries from Quebec in respect of three personal income tax points transferred to that province in lieu of a federal Youth Allowance Program that was subsequently discontinued.

Expenditure Highlights for 1986-87

The Main Estimates provision of $6,060 million for the Fiscal Arrangements envelope is $347 million or 6.1 per cent higher than the preceding year's Main Estimates provision of $5,713 million. The increase is primarily due to a $281 million increase in the Fiscal Equalization Program payments resulting from the growth of revenues subject to equalization. There is also a $65 million increase in Supplementary Equalization payments pursuant to special legislation enacted by Parliament in June 1985. This legislation also authorized the payment of $220 million in Supplementary Equalization to provinces in 1985-86, an amount which was not included in the Main Estimates for that year.

There is a $10 million decrease in payments under the Public Utilities Income Tax Transfer Act (PUITTA) from the 1985-86 to the 1986-87 Main Estimates. Information for past taxation years, received after the 1985-86 Main Estimates were prepared led to a decrease which more than offset the impact of projected continued growth in the 1986 entitlement.

The increase in the amount provided for Reciprocal Taxation from the 1985-86 to 1986-87 Main Estimates of $23 million is due to the forecast annual rate of increase in provincial sales tax payable on purchases of taxable goods and services and adjustments for prior years.

Table 3.5
Expenditure Plan: Fiscal Arrangements

($ millions)	1983–84	1984–85	1985–86	1986–87
Total envelope	5,983	5,986	5,925	6,060
Less: Reserves	N/A	N/A	212	.....
Budgetary Main Estimates	**N/A**	**N/A**	**5,713**	**6,060**

Federal grants in lieu of taxes have increased from $286 million in 1985-86 Main Estimates to $291 million in the 1986-87 Main Estimates. This low rate of growth reflects the fact that Canada Post Corporation, commencing in 1986, is paying grants in lieu of taxes on its own properties.

Table 3.6
Budgetary Main Estimates: Fiscal Arrangements

($ millions)	1985–86 Main Estimates	1986–87 Main Estimates	Increase or decrease
Finance: Fiscal Transfer Payments Program	5,186.8	5,505.3	318.5
Public Works: Municipal Grants	286.0	291.0	5.0
Supply and Services: Reciprocal Taxation	240.0	263.0	23.0
Total	**5,712.8**	**6,059.3**	**346.5**

Purpose of Expenditures

The programs included in the External Affairs and Aid envelope deal principally with assistance to developing countries and with the representation of Canadian interests abroad in the areas of foreign policy, economic growth including trade development, peace and security, Canadian sovereignty and national identity, and social justice. The Department of External Affairs has as its primary responsibility the promotion and protection of Canada's interests abroad and the conduct of Canada's external relations, both bilaterally and multilaterally through the international organizations of which Canada is a member. In close cooperation with External Affairs, the Canadian International Development Agency (CIDA) is charged with the administration and delivery of an extensive program of assistance to developing countries.

Reflecting this breadth of interests, Canada recognizes or has diplomatic relations with virtually all countries, and is a member of, or a participant in, the United Nations, its associated agencies and many other international organizations and programs. These relations are handled through 118 posts abroad, including those accredited to multilateral organizations. The size and range of the activities of these posts vary according to their location or purpose vis-à-vis the organizations to which they are accredited. For example, in certain countries the emphasis may be on trade promotion, whereas in many developing countries the focus would be upon development assistance. Involvement in multilateral organizations is in furtherance of Canada's objectives concerning peace and security, international economic relations, humanitarian issues and economic development.

There is no fixed order or hierarchy in Canada's wide range of interests outside its borders. The emphasis given to certain interests is related to both domestic and international circumstances. Currently, particular attention is being given to issues and interests related to Canadian sovereignty, the promotion of Canadian economic growth with particular emphasis on new trade and investment initiatives, and international peace and security.

Canada has traditionally been regarded as a country with a high level of active concern for international development. The primary purpose is to help people of developing countries achieve self-sustainable economic and social growth. The various aid programs also have important benefits for the Canadian economy since procurement of Canadian goods and services to support development projects overseas is a stimulus to Canadian industry and can help develop export markets.

The External Affairs and Aid envelope also includes resources for participation in world exhibitions, for the operating costs of the Petro-Canada International Assistance Corporation, and for the International Development Research Centre, which supports research into the problems of the developing regions of the world. The financial support for international financial institutions that is included in the Estimates of the Department of Finance is also within this envelope, as is the International Joint Commission, which concerns itself with a variety of boundary water and environmental issues along the United States-Canada border. This year's Main Estimates incorporate two new Crown corporations, the Canadian Institute for International Peace and Security, and the International Centre for Ocean Development, which were previously funded by grants from this same envelope.

Table 3.7
Expenditure Plan: External Affairs and Aid

($ millions)	1983–84	1984–85	1985–86	1986–87
Total envelope	2,283	2,585	2,735	3,100
Less: Reserves	N/A	N/A	525	30
Consolidation of Accounts	N/A	N/A	−4	−3
Budgetary Main Estimates	**N/A**	**N/A**	**2,214**	**3,073**

Expenditure Highlights for 1986-87

Spending in this envelope will exceed that of the previous year by $365 million. The 1986-87 Main Estimates include $3,073 million for the External Affairs and Aid envelope. However, the $859 million increase over last year's budgetary Main Estimates includes the impact of the revised accounting policy whereby all Official Development Assistance (ODA) is now classified as budgetary expenditures. For 1985-86, the reserves include an adjustment to reflect these accounting changes.

The additional $57 million provided to the Department of External Affairs is required for increased workload including inevitable cost increases associated with operations abroad, and the estimated cost in 1986-87 of the Washington Chancery construction project. As well, there are a number of new trade promotion activities.

The budgetary Main Estimates of the Canadian International Development Agency are $562 million higher than in 1985-86. If the 1985-86 Main Estimates were re-stated to include the non-budgetary ODA items, the year-over-year increase would be $197 million. This increase reflects increases in bilateral development assistance and contributions towards the cost of development assistance undertakings by Canadian and international non-governmental organizations.

Table 3.8
Budgetary Main Estimates: External Affairs and Aid

($ millions)	1985–86 Main Estimates	1986–87 Main Estimates	Increase or decrease
Energy, Mines and Resources: Petro-Canada International Assistance Corporation	30.5	56.9	26.4
External Affairs	732.7	789.8	57.1
Canadian International Development Agency	1,361.8	1,923.6	561.8
Canadian Institute for International Peace and Security	.....	3.0	3.0
International Centre for Ocean Development	.....	4.2	4.2
International Development Research Centre	86.0	95.0	9.0
International Joint Commission	3.4	3.5	0.1
Finance: Development Assistance	.....	197.3	197.3
Total	**2,214.4**	**3,073.3**	**858.9**

Total Official Development Assistance amounts to $2,498 million, $248 million higher than in 1985-86. Table 3.9 provides the distribution of assistance for each year.

Table 3.9
Official Development Assistance

($ millions)	1985–86 Main Estimates	1986–87 Main Estimates
Country-to-country cooperation (CIDA)	1,164	1,314
International initiatives (CIDA)	554	579
Notes for international financial institutions (Department of Finance)	324	285
International Centre for Ocean Development	.....	4
International Development Research Centre	86	95
Department of External Affairs multilateral contribution	29	31
Petro-Canada International Assistance Corporation	30	57
Administrative resources applicable to ODA (CIDA and Department of External Affairs)	106	107
Reserve for new initiatives	.....	64
Total	**2,293**	**2,536**
Less: Repayments of previous years' loans	43	38
Net Official Development Assistance	2,250	2,498

The 1986-87 budgetary expenditures include ODA cash requirements of $2,402 million. The reason this amount differs from the ODA total shown in Table 3.9 is that, for the most part, participation by Canada in the financing of international financial institutions is made by issuing promissory notes. Cash is drawn against these notes by recipient institutions in future years as required and it is a forecast of these actual cash draws in 1986-87 that is included in the Main Estimates. The full value of the notes is, however, included in the calculation of ODA in the year in which they are issued, and is so reported to the Development Assistance Committee of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).

Purpose of Expenditures

The Defence envelope consists of expenditures for the Defence Services Program, which includes all the activities and resources of the Department of National Defence, and Defence Construction (1951) Limited, a Crown corporation which provides contracting and supervision services to the department for construction projects.

The objective of the Defence Services Program is to maintain the security of Canada and to contribute to the maintenance of world peace. In support of this objective, the program includes the activities of the Canadian Forces which supplement and support civilian authorities in maintaining surveillance, and preserving control over and security within territory under Canadian jurisdiction. To enhance the security of Canada through joint defence measures, the program supports Canadian participation in the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and cooperation with the United States in the defence of North America. In order to promote international stability, the program provides military assistance to United Nations' sponsored peacekeeping operations as well as military training to friendly nations. The program also mobilizes resources to assist in emergency or disaster relief and search and rescue operations.

Expenditure Highlights for 1986-87

The 1986-87 Main Estimates include $9,955 million for the Defence envelope. This represents an increase of $572 million or more than 6 per cent over the 1985-86 Main Estimates.

Personnel costs represent approximately 44 per cent of Defence expenditures. This includes the wages, salaries, and benefits for about 119,000 military and civilian personnel. The next largest category is capital expenditure (about 25 per cent of the Defence budget), reflecting a continuing need to re-equip and modernize the Canadian Forces. Two major equipment acquisitions, the CF-18 Fighter Aircraft and the Canadian Patrol Frigate programs, will each account for about one-quarter of the total capital budget. Other capital expenditures are for items such as munitions, communications and computing equipment, vehicles, aircraft, various construction projects, and research and development. The remainder of the Defence budget is mostly non-personnel operating expenditures, a category which includes such items as fuel, maintenance, and supplies.

Table 3.10
Expenditure Plan: Defence

($ millions)	1983–84	1984–85	1985–86	1986–87
Total envelope	7,941	8,892	9,290	9,860
Less: Consolidation of Accounts	N/A	N/A	−93	−95
Budgetary Main Estimates	**N/A**	**N/A**	**9,383**	**9,955**

Table 3.11
Budgetary Main Estimates: Defence

($ millions)	1985–86 Main Estimates	1986–87 Main Estimates	Increase or decrease
National Defence	**9,383.2**	**9,955.0**	**571.8**

Parliament Envelope

Purpose of Expenditures

The Parliament envelope includes resources required for the Senate, the House of Commons and the Library of Parliament, for the provision of administrative and technical services to Members of Parliament, as well as salaries for Members and personnel.

Table 3.12
Expenditure Plan: Parliament

($ millions)	1983–84	1984–85	1985–86	1986–87
Total envelope	**178**	**194**	**201**	**207**

Expenditure Highlights for 1986-87

Salaries and allowances for Members of the House of Commons, Senators and parliamentary staff amount to $139 million in 1986-87. The remaining $68 million reflects administration costs for the Senate, the House of Commons and the Library of Parliament, $2 million in grants and contributions to Parliamentary associations and $2 million in capital expenditures.

Table 3.13
Budgetary Main Estimates: Parliament

($ millions)	1985–86 Main Estimates	1986–87 Main Estimates	Increase or decrease
The Senate	27.0	28.4	1.4
House of Commons	163.4	167.5	4.1
Library of Parliament	10.5	11.2	0.7
Total	**200.9**	**207.1**	**6.2**

Purpose of Expenditures

The Services to Government envelope comprises a group of government departments and agencies engaged in a variety of activities. Some, such as Public Works and Supply and Services, direct virtually all their resources to the support of other departments and agencies. Others, such as the Canada Post Corporation, Statistics Canada and the National Capital Commission, provide their services mainly to the public. National Revenue collects taxes and duties on behalf of the government. The envelope also includes a number of smaller agencies such as the Economic Council of Canada, an advisory body engaged in economic research, and the Tariff Board, which adjudicates appeals of customs and excise rulings.

The Services to Government envelope amounts to $3,380 million or 2.9 per cent of planned total expenditures in 1986-87. Of this total, $3,644 million is provided for in the Main Estimates.

Public Works, one of the envelope's largest departments, has several functions. It provides accommodation, through construction, purchase or lease, and architectural, engineering and related services to federal departments and agencies; constructs and maintains roads and bridges under federal jurisdiction; manages surplus federal lands; and issues grants to municipal and other authorities in lieu of taxes on federal government property. (The grants themselves form part of the Fiscal Arrangements envelope). The National Capital Commission has a mandate for the development, conservation and improvement of the National Capital Region through a program of land development, transportation services, utilities, recreation and culture.

National Revenue administers a variety of acts including the Customs Act and the Income Tax Act. It also carries out administrative functions on behalf of other federal departments, such as the collection of Canada Pension Plan contributions and unemployment insurance premiums, and on behalf of provincial governments in respect of the collection of provincial income taxes and the administration of various tax credit plans.

Another department with large appropriations assigned to this envelope is the Treasury Board Secretariat. Its Estimates for this envelope include the government's contribution, as employer, to employee insurance plans and expenditures for the central administration of the Public Service.

The Department of Finance provides advice to the government on the economic and financial situation, the overall fiscal framework, debt management and the tax system. It also administers such programs as Fiscal Transfer Payments.

The Main Estimates also include a provision for a payment to the Canada Post Corporation for postal infrastructure requirements in relation to cultural mailings.

Table 3.14
Expenditure Plan: Services to Government

($ millions)	1983–84	1984–85	1985–86	1986–87
Total envelope	3,421	3,763	4,550	3,380
Less: Reserves	N/A	N/A	1,115	−49
Consolidation of Accounts	N/A	N/A	−212	−215
Budgetary Main Estimates	**N/A**	**N/A**	**3,647**	**3,644**

Expenditure Highlights for 1986-87

This envelope declines by more than $1,100 million from the 1985-86 level which includes some $1 billion in reserves allocated as a result of the recent bank failures. However, Main Estimates for this envelope have remained virtually unchanged from 1985-86, reflecting increases in salaries and wages on the one hand and restraints in non-salary operating costs and major reductions in person-years on the other.

More than three-quarters of the Estimates tabled for this envelope are accounted for by five departments or agencies. They are Public Works ($1,002 million), Taxation ($757 million), Customs and Excise ($452 million), the Treasury Board Secretariat ($323 million) and Statistics Canada ($293 million).

The provision of accommodation for other government departments is the major component of Public Works' appropriations and represents $710 million of Public Works' Estimates, net of revenue. Public Works is also seeking authorization to spend revenues in the Accommodation Program of $175 million in 1986-87. Taxation's Estimates include funding for the processing of tax returns and related appeals and to provide for compliance with tax legislation. Similarly, the Estimates for Customs and Excise reflect the costs of collecting duties and taxes and ensuring compliance with customs and excise legislation. This year's Estimates also include $7 million for development work towards implementation of a new international tariff classification system in 1988. The largest single item for the Treasury Board Secretariat which is included in this envelope is the $260 million in contributions, as the employer, to various insurance plans affecting Public Service employees. Estimates for Statistics Canada include $89 million for the 1986 Census. These costs are being largely offset by expenditure reductions and increased revenue generation elsewhere in the department over a five-year period.

Other major components of the envelope are the Department of Supply and Services, the Canada Post Corporation, the Department of Finance, the Public Service Commission and the National Capital Commission.

Supply Operations are, for the most part, handled through the Supply Revolving Fund on a revenue-dependent basis so that costs of materials used by the various government departments can be reflected in the total costs for those individual departments. The net cost to this envelope of the Supply and Services Program is $213 million, of which $10 million is for a drawdown against the statutory authority of the Supply Revolving Fund and $7 million is for non-cost recovered *Supply* activities. These are offset to a large extent by an estimated $14 million surplus in the Defence Production Revolving Fund. Expenditures in the *Services* area of the department will amount to $210 million.

The Main Estimates include a provision for payment of $100 million to the Canada Post Corporation to provide for postal infrastructure related to cultural mailings, and $21 million for the corporation to pay grants in lieu of taxes to municipalities.

About half of the Finance Estimates in this envelope represents the purchase of metals for the production of domestic coinage.

The Public Service Commission will spend $124 million to undertake staffing operations other than those delegated to individual departments, to assume a large portion of the language training costs for the Public Service and to handle appeal actions by public servants under the Public Service Employment Act. Developmental training programs are operated by the Commission but are cost-recovered from the departments that make use of these programs.

The major expenditures of the National Capital Commission are for planning, developing and maintaining federal land in the National Capital Region to express the symbolic role of the Capital. Some expenditures are cost-shared with other levels of government to assist in projects which will result in improvements to the Capital.

Table 3.15
Budgetary Main Estimates: Services to Government

($ millions)	1985–86 Main Estimates	1986-87 Main Estimates	Increase or decrease
Consumer and Corporate Affairs: Canada Post Corporation	370.0	121.0	– 249.0
Finance	96.5	99.5	3.0
Auditor General	43.0	44.5	1.5
Insurance	13.5	27.7	14.2
Tariff Board	2.7	2.6	– 0.1
Governor General	6.1	6.7	0.6
National Revenue – Customs and Excise	417.6	451.8	34.2
National Revenue – Taxation	712.9	757.1	44.2
Privy Council	42.2	41.3	– 0.9
Canadian Intergovernmental Conference Secretariat	2.1	2.9	0.8
Chief Electoral Officer	3.2	3.3	0.1
Commissioner of Official Languages	9.9	10.0	0.1
Economic Council of Canada	8.6	8.8	0.2
Public Service Staff Relations Board	9.7	9.6	– 0.1
Security Intelligence Review Committee	.....	0.9	0.9
Public Works: excluding Municipal Grants	931.3	1,002.3	71.0
National Capital Commission	91.2	88.3	– 2.9
Secretary of State: Public Service Commission	125.3	123.8	– 1.5
Supply and Services: excluding Reciprocal Taxation, Unsolicited Proposals for Research and Development and Public Awareness	240.2	212.9	– 27.3
Statistics Canada	207.7	293.1	85.4
Treasury Board: Secretariat, excluding Employment Initiatives and Government Contingencies	301.2	322.9	21.7
Comptroller General	11.7	13.0	1.3
Total	**3,646.6**	**3,644.0**	**– 2.6**

Public Debt Envelope

Purpose of Expenditures

The major purpose of expenditures within the Public Debt envelope is to pay holders of certain federal government liabilities the rate of return contracted at the time of issue. These interest-bearing liabilities include all of the federal government's unmatured debt as well as a number of special funds and accounts. Unmatured debt includes the outstanding balances of Government of Canada domestic Marketable Bonds, Treasury Bills, Canada Savings Bonds, Canada Pension Plan investments in federal securities, and foreign borrowing. Special funds and accounts include the outstanding balances in annuity, insurance and pension accounts, deposit and trust accounts, and special drawing rights allocations.

In addition, expenditures within the Public Debt envelope cover the premiums, discounts, commissions and servicing costs necessary to administer the debt program.

Table 3.16
Expenditure Plan: Public Debt

($ millions)	1983–84	1984–85	1985–86	1986–87
Total envelope	**18,078**	**22,456**	**25,610**	**27,375**
Less: Reserves	N/A	N/A	65	375
Budgetary Main Estimates	**N/A**	**N/A**	**25,545**	**27,000**

Table 3.17
Public Debt Charges Breakdown

($ millions)	1984–85	1985–86	1986–87
Interest, bond discount, premiums and commissions			
Interest on unmatured debt payable in Canadian currency	17,313	19,699	20,642
Interest on unmatured debt payable in foreign currency	608	945	1,380
Sub-total	**17,921**	**20,644**	**22,022**
Interest on other liabilities	4,196	4,626	5,083
Bond discount, premiums and commissions	285	280	215
Servicing costs and costs of issuing new loans	54	60	55
Total Public Debt Charges	**22,456**	**25,610**	**27,375**

Expenditure Highlights for 1986-87

The size of the Public Debt envelope is primarily a function of the accumulation of past budgetary deficits or, in other words, the stock of net public debt outstanding. Net public debt has increased dramatically in the past decade. The accumulation of debt requires increasing interest charges. Interest rates are also an important determinant of public debt charges, especially in the short term. The projected level of public debt charges for 1986-87 is determined by the stock of debt outstanding at the beginning of the year, by the debt market operations during the year and by certain interest rate assumptions. In this respect, the Public Debt envelope differs from other envelopes, and cannot be viewed as a planned expenditure level.

The 1986-87 Main Estimates of $27 billion for Public Debt charges are $1,455 million or 5.7 per cent higher than in the 1985-86 Main Estimates. The current forecast of $27,375 million is $1,765 million or 6.9 per cent higher than the current forecast for 1985-86. These increases reflect higher debt levels, partly offset by lower interest rates.

Table 3.18
Budgetary Main Estimates: Public Debt

($ millions)	1985–86 Main Estimates	1986–87 Main Estimates	Increase or decrease
Finance:			
Public debt charges	**25,545**	**27,000**	**1,455**

Chapter 4
Expenditures by Type of Payment

The previous chapter focused on the purposes for which departments spend. This chapter addresses how funds are spent across the government as a whole. Government expenditures reflect transfers of funds to particular bodies or individuals, payment of debt servicing costs, payments to Crown corporations, and expenditures for ongoing operations of departments and agencies. Table 4.1 presents a classification of budgetary Main Estimates according to various types of payment.

Transfer payments comprise government expenditures, such as grants and contributions, that do not result in the direct receipt of goods or services. Such payments are made to other levels of government, to persons and to organizations. In total, the 1986-87 Main Estimates provide for transfer payments of $51,741 million, which is 6.6 per cent above the level in the 1985-86 Main Estimates. This increase in transfer payments more than accounts for the growth in budgetary Main Estimates, exclusive of Public Debt Charges.

Transfer payments to other levels of government as presented in Table 4.2 are estimated to be $20,878 million in 1986-87.

Table 4.1
Budgetary Main Estimates by Type of Payment

($ millions)	1985 – 86 Main Estimates	1986 – 87 Main Estimates	Increase or decrease	Percentage change
Transfer payments				
To other levels of government	19,903	20,878	975	4.9
To persons	19,350	20,628	1,278	6.6
Subsidies	3,396	2,331	– 1,065	– 31.4
Other	5,874	7,904	2,030	34.6
Total transfer payments	48,523	51,741	3,218	6.6
Per cent of total	47.3	48.4	71.9	.....
Public debt	25,545	27,000	1,455	5.7
Per cent of total	24.9	25.2	32.5	.....
Payments to Crown corporations	4,613	4,247	– 366	– 7.9
Per cent of total	4.5	4.0	– 8.2	.....
Operating and capital expenditures				
National Defence	9,383	9,955	572	6.1
All other departments and agencies	14,467	14,065	– 402	– 2.8
Total operating and capital expenditures	23,850	24,020	170	0.7
Per cent of total	23.3	22.4	3.8	.....
Total	**102,531**	**107,008**	**4,477**	**4.4**

Table 4.2
Transfers to Other Levels of Government

($ millions)	1985–86 Main Estimates	1986–87 Main Estimates	Increase or decrease	Percentage change
Health Insurance (EPF)	6,490	6,805	315	4.9
Fiscal Transfer Payments	5,427	5,768	341	6.3
Canada Assistance Plan	3,928	4,059	131	3.3
Post Secondary Education (EPF)	2,277	2,380	103	4.5
Territorial Governments	578	637	59	10.2
Other	1,203	1,229	26	2.2
Total	**19,903**	**20,878**	**975**	**4.9**

Under Part VI of the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, the federal government contributes to the financing of hospital insurance, medical care, extended health care and post-secondary education. Federal contributions under Established Programs Financing (EPF) take the form of both cash payments and tax transfers, and increase from year to year in line with growth in the national economy. The value of the tax transfers grows with the yield of the taxes transferred to the provinces, while the difference between the total EPF contributions and the value of the tax transfers constitutes the cash payments. The 1986-87 Main Estimates include $9,185 million for the cash portion of this program. This represents an increase of 4.8 per cent from the 1985-86 Main Estimates level. However, total EPF entitlements, including both the tax and cash transfers, are expected to increase by 6.0 per cent from 1985-86, as the total tax transfers grow by 7.6 per cent.

Federal contributions to the provinces under the Canada Assistance Plan are authorized by legislation passed in 1966. The federal contribution amounts to 50 per cent of eligible provincial and municipal expenditures for assistance payments to persons in need, and for certain welfare and health services. Each province administers its own social assistance programs. Estimated federal expenditures in 1986-87 under the Canada Assistance Plan increase by 3.3 per cent.

Fiscal transfer payments include equalization payments, subsidies under the Constitution Acts, Public Utilities Income Tax Transfer and Reciprocal Taxation. Equalization payments, accounting for some 90 per cent of fiscal transfers, are unconditional payments to provinces having a less than standard capacity to derive revenues from their taxpayers, which thereby implies a restricted capacity to finance public services for their residents. The standard is determined by the average fiscal capacity of the five provinces of British Columbia, Saskatchewan, Manitoba, Ontario and Quebec.

Payments to persons account for 40 per cent of total transfer payments and almost 20 per cent of the 1986-87 budgetary Main Estimates. Old Age Security, Guaranteed Income Supplement and Spouse's Allowance payments together account for a significant portion of the payments in this category as shown in Table 4.3.

Table 4.3
Transfers to Persons

($ millions)	1985–86 Main Estimates	1986–87 Main Estimates	Increase or decrease	Percentage change
Old Age Security	8,874	9,510	636	7.2
Guaranteed Income Supplement	3,365	3,566	201	6.0
Spouse's Allowance	262	605	343	130.9
Government's contribution to Unemployment Insurance	2,616	2,880	264	10.1
Family Allowances	2,510	2,531	21	0.8
Other	1,723	1,536	–187	–10.9
Total	**19,350**	**20,628**	**1,278**	**6.6**

Old Age Security payments are made to all Canadians over the age of 65, while the Guaranteed Income Supplement is paid to those Canadians receiving Old Age Security who qualify on the basis of an income test. The growth in individual payments is indexed by legislation. The increased amount for these payments is attributable to higher monthly benefits resulting from indexation and to growth in the size of the eligible populations.

Another major program in the transfers to persons category is Family Allowances. Payments under this program are made to all Canadian families with children under the age of 18 and are indexed annually. While the Family Allowance Act provides for the average payment per child to be escalated, the legislation incorporates a flexible formula that permits a province to vary payments according to the number and ages of the children in a family.

The government's contribution to the Unemployment Insurance Account, along with the premiums paid by employers and employed workers, is used to finance unemployment insurance benefits paid to unemployed persons.

The above-mentioned programs account for more than 90 per cent of total transfers to persons, and more than account for this year's growth in this type of payment.

The subsidies category of transfer payments, illustrated in Table 4.4, has decreased to $2,331 million, a drop of $1,065 million from the 1985-86 Main Estimates. This decrease reflects a decrease of similar magnitude in petroleum incentive payments, petroleum compensation activity and other energy related subsidies.

Table 4.4
Subsidies

($ millions)	1985 – 86 Main Estimates	1986 – 87 Main Estimates	Increase or decrease	Percentage change
Petroleum Incentives Payments	1,600	950	– 650	– 40.6
Western Grain Transportation Act	654	706	52	8.0
Agricultural Stabilization Act	383	359	– 24	– 6.3
Western Grain Stabilization Act	130	96	– 34	– 26.2
Petroleum Compensation	290	10	– 280	– 96.6
Other	339	210	– 129	– 38.1
Total	**3,396**	**2,331**	**– 1,065**	**– 31.4**

Other transfer payments are shown in Table 4.5. They arise under a wide variety of programs, the single largest component being assistance to developing countries. The grants and contributions included in development assistance are used for bilateral and multilateral aid purposes, food aid assistance, special development assistance and international emergency relief.

Table 4.5
Other Transfer Payments

($ millions)	1985 – 86 Main Estimates	1986 – 87 Main Estimates	Increase or decrease	Percentage change
Foreign Aid	1,286	2,044	758	58.9
Indians and Inuit	990	1,096	106	10.7
Employment and Immigration Programs and Employment Initiatives	679	1,719	1,040	153.2
Regional Industrial Expansion	988	819	– 169	– 17.1
Other	1,931	2,226	295	15.3
Total	**5,874**	**7,904**	**2,030**	**34.6**

The growth in the area of development aid reflects, in part, the treatment of all such payments as budgetary rather than non-budgetary outflows, while the $1 billion increase in employment-related payments reflects the inclusion of funding in these Main Estimates for the Canadian Labour Market Strategy, as similar funding was only approved through Supplementary Estimates in 1985-86. This Main Estimates comparison for these two items must be tempered by these adjustments in any analysis of spending growth. The remaining payments include such contributions as those under Economic and Regional Development Subsidiary Agreements, the Industrial and Regional Development Act, and payments under the Canada Student Loans Act.

Public debt charges are shown in Table 4.6. They include the interest due and payable on outstanding debt as well as servicing costs and costs of issuing new loans. Their share in total expenditures has risen steadily in recent years. Public debt charges account for nearly 40 per cent of the growth in statutory programs in these Main Estimates.

Table 4.6
Public Debt

($ millions)	1985–86 Main Estimates	1986–87 Main Estimates	Increase or decrease	Percentage change
Public Debt Charges	**25,545**	**27,000**	**1,455**	**5.7**

Payments to Crown corporations include voted allocations to a wide variety of corporations as shown in Table 4.7.

Table 4.7
Payments to Crown Corporations

($ millions)	1985–86 Main Estimates	1986–87 Main Estimates	Increase or decrease	Percentage change
Canada Mortgage and Housing Corporation	1,467	1,582	115	7.8
Canadian Broadcasting Corporation	847	870	23	2.7
VIA Rail Canada Inc.	601	500	–101	–16.8
Atomic Energy of Canada Limited	332	216	–116	–34.9
Canada Post Corporation	370	121	–249	–67.3
Other	996	958	–38	–3.8
Total	**4,613**	**4,247**	**–366**	**–7.9**

Most of the decline in payments to Crown corporations is accounted for by the Canada Post Corporation. This year's Main Estimates provision for the Canada Post Corporation includes $100 million to provide for postal infrastructure related to cultural mailings, and $21 million to pay grants in lieu of taxes. Other significant decreases occur in payments to Atomic Energy of Canada Limited and VIA Rail Canada Inc., although these are partly offset by increased payments to Canada Mortgage and Housing Corporation.

The final category of expenditures includes the operating and capital requirements of government departments and agencies and is shown in Table 4.8. Because the expenditures of the Department of National Defence constitute such a large portion of this category, they are displayed separately.

Table 4.8
Operating and Capital Expenditures

($ millions)	1985–86 Main Estimates	1986–87 Main Estimates	Increase or decrease	Percentage change
National Defence	9,383	9,955	572	6.1
Other Departments and Agencies				
Salaries, wages and other personnel costs	9,268	9,516	248	2.7
Other	5,199	4,549	−650	−12.5
Total	**23,850**	**24,020**	**170**	**0.7**

Of the total $14 billion in operating and capital expenditures of all other departments and agencies, salaries and wages, including employee benefit plans and other personnel costs, amount to $9.5 billion. The estimated employee benefit plan costs represent the government's contributions as an employer to various pension and insurance plans. A breakdown of these contributions is shown in Table 4.9.

Other operating and capital expenditures in these Main Estimates decline from the previous year's levels, *as they did in 1985-86*, reflecting continuing expenditure restraint initiatives of the government. Historical data on the growth of budgetary expenditures by type of payment is provided in Supplementary Table 4.1S.

Table 4.9
Main Estimates: Employee Benefit Plan Costs

($ millions)	1985–86 Main Estimates	1986–87 Main Estimates	Increase or decrease
Employer Contributions to Accounts			
Public Service Superannuation	397	404	7
Supplementary Retirement Benefits	527	556	29
Canada and Quebec Pension Plans	97	103	6
Death Benefits	8	8	.....
Unemployment Insurance	212	199	−13
Sub-total	1,241	1,270	29
Less: Recovery from revolving funds and voted appropriations	48	90	42
Total	**1,193**	**1,180**	**−13**

Supplementary Table 4.1S
Budgetary Expenditures by Type of Payment*

($ millions)	1980–81	1981–82	1982–83	1983–84	1984–85	1985–86	1986–87
Total Budgetary Expenditures							
Level	62,292	74,611	88,371	96,482	109,115	112,250	116,740
Percentage Change	16.8	19.8	18.4	9.2	13.1	2.9	4.0
Percentage of GNP	20.9	22.0	24.7	24.8	25.9	24.7	23.9
Budgetary Program Expenditures (Net of Public Debt Charges)							
Level	51,634	59,532	71,463	78,404	86,659	86,640	89,365
Percentage Change	23.6	15.3	20.0	9.7	10.5	.....	3.1
Percentage of GNP	17.4	17.5	19.9	20.1	20.6	19.1	18.3
Type of Payment							
Transfer Payments	34,098	37,982	45,812	52,134	57,708	56,213	59,287
Old Age Security, Guaranteed Income Supplement, Spouse's Allowance	7,418	8,585	9,643	10,406	11,418	12,501	13,681
Unemployment Insurance Benefit Payments	4,524	5,318	9,677	9,816	10,048	10,064	9,940
Established Programs Financing	5,587	5,912	5,593	7,629	8,595	8,767	9,185
Fiscal Transfer Payments	3,788	4,535	5,378	5,647	5,814	5,427	5,768
Family Allowances	1,851	2,020	2,231	2,327	2,418	2,510	2,531
Canada Assistance Plan	1,941	2,298	2,832	3,288	3,635	3,928	4,059
All Other Transfers	8,989	9,314	10,458	13,021	15,780	13,016	14,123
Public Debt Charges	10,658	15,079	16,908	18,078	22,456	25,610	27,375
Payments to Crown corporations	3,057	4,342	5,833	5,132	5,645	4,613	4,247
Canada Mortgage and Housing Corporation	1,058	969	1,574	1,604	1,965	1,467	1,582
Operating and Capital							
National Defence	5,063	6,008	6,971	7,941	8,892	9,290	9,860
All Other departments and agencies	9,416	11,200	12,847	13,197	14,414	14,683	14,303
(% of Total Budgetary Expenditures)	15.1	15.0	14.5	13.7	13.2	13.1	12.3

*Estimates of the effects of the consolidation of special purpose accounts have been incorporated into the above figures, while reserves for 1985-86 and 1986-87 have not.

Chapter 5
Appropriations Outside the Expenditure Framework

Earlier chapters have described how the Main Estimates fit into the government's overall expenditure framework. This chapter addresses why certain types of appropriations do not form part of that framework and how they fit into the government's overall planning.

The government's expenditure framework has always been based on *Public Accounts* concepts. These provide Parliament with information on spending relative to that authorized through Estimates and ongoing legislation. In previous years, the framework encompassed both budgetary expenditure and non-budgetary loans, investments and advances. The current framework is expressed in terms of budgetary expenditures only, which allows a focus on both deficit reduction and the control of government expenditures.

Furthermore, the government views the borrowing of funds for investment purposes from a different perspective. Investments are reflected as non-budgetary items, because they result in increases in the government's financial holdings. They appear in Part II of the Main Estimates because the financial assets they represent will be acquired through parliamentary appropriations.

These non-budgetary transactions are similar to budgetary expenditures in that they require approval by Parliament. However, they do not represent an expenditure for work performed, goods received or services rendered, nor are they transfer payments. LIA transactions result in a change in the value of the financial assets of the government in the following way. When funds are loaned to a third party, the government acquires a financial asset as part of the transaction. Over the term of that investment, the interest the government pays *on the funds borrowed to make the initial investment* is recorded as budgetary public debt charges, and the income received as a result of the investment is recorded as budgetary non-tax revenue. When the loan is repaid, the repayment is recorded as a non-budgetary source of funds and there is a corresponding reduction in the government's statement of financial assets.

It is recognized that certain loans, investments or advances do not result in any real change in the government's asset holdings because they neither produce any income stream for the government, nor are they fully recoverable. This can occur for a variety of reasons including changing circumstances during the term of the investment. Such transactions obviously do not reflect any real change in the financial assets of the government. For this reason, the expenditure framework allows for the recognition of such loans and investments as being the equivalent of budgetary spending through an explicit budgetary expenditure entry known as the valuation adjustment.

Loans, investments and advances are initially recorded at cost and are subject to revaluation annually to reflect estimated losses whether realized or not. Such revaluations are recorded as budgetary expenditures on the authorization of the Minister of Finance and the President of the Treasury Board under Section 54 of the Financial Administration Act. The valuation provision in the 1986-87 expenditure framework reflects among other things the estimated accumulation of severance pay and other termination benefits of federal employees.

While loans, investments and advances do not directly form part of the expenditure framework, they are an integral part of the government's overall *fiscal* plan. The fiscal plan encompasses revenues and expenditures resulting in the budgetary position together with loans, investments and advances and other non-budgetary transactions. In combination, these result in the total financial requirements which must be financed through debt or exchange transactions. To the extent that funds are required to invest further or are received from loan repayments, the government's financial requirements are increased or decreased accordingly.

The remainder of this chapter is devoted to a presentation of the net loans, investments and advances for which authority is being sought in these Main Estimates.

The 1986-87 Main Estimates seek authority for non-budgetary LIA items totalling $425 million. They primarily involve the acquisition of financial assets from federal Crown corporations, but also from industry, other governments and international financial institutions. Table 5.1 summarizes the 1986-87 loans in comparison with those for 1985-86 according to category of recipient.

Table 5.1
Main Estimates: Loans, Investments and Advances

($ millions)	1985–86 Main Estimates	1986–87 Main Estimates	Increase or decrease
Crown corporations and agencies			
Lending institutions	384	339	–45
All others	15	15	.....
Total Crown corporations and agencies	**399**	**354**	**–45**
Provincial governments	8	4	–4
National governments and international organizations	584	7	–577
Private sector enterprises	5	16	11
Miscellaneous	45	44	–1
Total	**1,041**	**425**	**–616**

Loans and advances to, or investments in, Crown corporations and agencies represent the financial claims held by the government against corporations for working capital, capital expenditure and other purposes, investment in the capital stock of corporations, and loans and advances to corporations for relending. New loans, investments and advances to Crown corporations and agencies providing financial assistance to the private sector are almost entirely accounted for by the $313 million provided to the Export Development Corporation for loans to support exports. Other loans of this type are almost entirely offset by current year repayments of previous loans.

Payments to all other Crown corporations and agencies total only $15 million, as they are also almost fully offset by repayments from previous loans.

Loans to provincial and territorial governments under relief acts and other legislation amount to $4 million in the 1986-87 Main Estimates, a decrease of $4 million from 1985-86. For 1986-87, all of the loans to the provinces will be for the financing of regional electrical interconnections.

The large decrease in loans to national governments and development banks reflects the fact that these items are classified as budgetary expenditure beginning in 1986-87. The $7 million which remains in this category represents international trade development loans related to Common funds and commodity agreements.

Another class of recipients of loans, investments and advances is private sector enterprises, accounting for $16 million. DRIE payments under the Atlantic Fisheries Restructuring Act account for almost all of these loans in 1986-87.

All of the remaining loans are accounted for by the $44 million to Native people for claims settlements and for the costs of researching and negotiating land claims.

Table 5.2 sets out repayments of loans made in previous years which have not been offset against new loans in 1986-87 and thus do not appear elsewhere in the Main Estimates documentation.

Table 5.2
Main Estimates: Loan Repayments

($ millions)	1985-86 Main Estimates	1986-87 Main Estimates
Agriculture	0.7	0.7
Farm Credit Corporation	.....	200.0
Energy, Mines and Resources	1.4	1.6
Atomic Energy of Canada Limited	22.4	23.3
External Affairs	32.9	33.4
Canadian International Development Agency	42.8	38.0
Finance	12.0	11.2
Municipal Development Loan Board	13.0	11.8
Indian Affairs and Northern Development	4.9	5.5
Yukon Territory	0.7	0.7
Northwest Territories	1.4	0.1
Northern Canada Power Commission	9.5	10.2
Regional Industrial Expansion	7.9	7.6
Federal Business Development Bank	119.0	93.0
Transport	9.0	2.3
Air Canada	19.5	20.5
Canadian National Railway Company	8.8	9.6
Northern Transportation Company Limited	3.2	.....
Veterans Affairs	25.5	24.9
Total	**334.6**	**494.4**

Budget des dépenses 1986–1987

Partie I

Plan de dépenses du gouvernement

Les documents budgétaires

Le Budget des dépenses du gouvernement du Canada est divisé en trois parties. Commençant par un aperçu des dépenses totales du gouvernement dans la Partie I, les documents deviennent de plus en plus détaillés. Dans la Partie II, les dépenses sont décrites selon les ministères, les organismes et les programmes. Cette partie renferme aussi le libellé proposé des conditions qui s'appliquent aux pouvoirs de dépenser qu'on demande au Parlement d'accorder. Dans les documents de la Partie III, on fournit des détails supplémentaires sur chacun des ministères ainsi que sur leurs programmes surtout axés sur les résultats attendus en contrepartie de l'argent dépensé.

Les instructions sur la façon de se procurer ces documents se trouvent sur le bon de commande qui accompagne la Partie II.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1995

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres libraires

ou par la poste auprès de:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa, (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue BT31-2/1987-I ISBN 0-660-53131-3

au Canada: $18.00
à l'étranger: $21.60

Prix sujet à changement sans préavis

Budget des dépenses 1986-1987

Partie I
Plan de dépenses du gouvernement

Tables des matières

Chapitre 1
Introduction 5

Chapitre 2
Aperçu du plan de dépenses 7

Chapitre 3
Le plan de dépenses par enveloppe 17

Chapitre 4
Dépenses par catégorie de paiement 39

Chapitre 5
Crédits non compris dans le cadre des dépenses 47

Chapitre 1
Introduction

Le Budget des dépenses a pour but d'indiquer au Parlement le niveau et la nature des dépenses prévues par le gouvernement fédéral pour l'exercice à venir. Il a pour objet de renseigner les députés, à qui il incombe de comprendre et d'évaluer les prévisions de dépenses et de demander des comptes au gouvernement. La Partie I fournit au Parlement un aperçu des prévisions de dépenses qu'elle situe dans le contexte du cadre des dépenses global, ou plan de dépenses.

Elle présente aussi des renseignements sur les enveloppes de secteurs de dépenses établies par le gouvernement dans son plan global de dépenses. Chaque enveloppe fixe le niveau des ressources totales disponibles pour toutes les activités ministérielles dans un secteur de dépenses donné et, en conséquence, établit les ressources allouées pour l'élaboration, la mise en oeuvre et l'application des politiques et des programmes de ce secteur.

Le chapitre 2 présente un aperçu du plan de dépenses et expose l'évolution des dépenses totales au cours des années, en soulignant la croissance relative des enveloppes. Il décrit le processus de mise en oeuvre du plan de dépenses de 1986-1987. Il traite en dernier lieu des années-personnes et donne un aperçu de l'ensemble total d'années-personnes pour 1986-1987 en mentionnant les objectifs à moyen terme du gouvernement.

Le chapitre 3 porte principalement sur le plan de dépenses du point de vue des secteurs de dépenses et sur les enveloppes correspondantes. Les enveloppes y sont décrites par catégorie de dépenses et programme principal. Plutôt que de présenter les changements affectant les niveaux de dépenses d'une année à l'autre, ce chapitre s'arrête à la composition des enveloppes afin d'expliquer où et comment les fonds sont dépensés. Il traite aussi des changements les plus importants qui se sont produits.

Le chapitre 4 présente d'abord le profil du Budget des dépenses principal et les totaux, pour l'ensemble du gouvernement, des diverses catégories de paiements de transfert, des frais afférents à la dette publique, des paiements aux sociétés d'État, et des dépenses de fonctionnement et en capital. Il décrit ensuite les principales composantes et la croissance de chacune de ces catégories.

Le chapitre 5 traite des principes intervenant dans la planification des dépenses et des nouveaux faits dans ce domaine. Il présente également un résumé de certains crédits non budgétaires qui, bien que ne faisant pas partie du plan de dépenses, exigent toutefois l'approbation du Parlement.

Chapitre 2
Aperçu du plan de dépenses

Dépenses passées et prévues

Le plan de dépenses est l'un des éléments du plan financier du gouvernement. Il est établi dans le budget ou l'exposé économique du ministre des Finances et présente la situation financière globale du gouvernement, en indiquant les prévisions de recettes découlant des politiques fiscales existantes ou annoncées, les dépenses prévues, leur répartition par secteur de dépenses et la situation budgétaire résultante, ainsi que les opérations financières non budgétaires. La partie du plan qui traite des dépenses tient compte des priorités globales du gouvernement et du financement des nouvelles mesures ainsi que du coût prévu des politiques et programmes en place. Le plan de dépenses actuel est résumé dans le tableau 2.1.

On assiste à un certain nombre de modifications comptables cette année, en réponse à certaines réserves exprimées par le vérificateur général, en ce qui concerne:

- la méthode traditionnelle consistant à ne pas consolider le Compte du fonds des changes, le Compte d'assurance-chômage et d'autres comptes semblables aux comptes du gouvernement, et
- l'inscription des prêts accordés aux pays en développement dans les Comptes du Canada à leur valeur nominale.

Au cours de l'année dernière, le gouvernement a consulté le vérificateur général et d'autres parties intéressées au sujet de ces questions. Suite à ces consultations, il a décidé de consolider le Compte du fonds des changes, le Compte d'assurance-chômage, le Compte de stabilisation du grain de l'Ouest et d'autres comptes semblables avec les Comptes des Canada. Il a de plus décidé de considérer les prêts accordés aux pays en développement comme des dépenses budgétaires plutôt que comme des dépenses non budgétaires en raison du traitement de faveur dont ils jouissent.

Tableau 2.1a
Plan de dépenses global: méthode comptable précédente

(en millions de dollars)	Dépenses réelles 1983–1984	Dépenses réelles 1984–1985	Prévisions 1985–1986	Plan de dépenses 1986–1987
Dépenses budgétaires	**88,915**	**101,054**	**103,944**	**108,571**
Variation en pourcentage	*11.1*	*13.7*	*2.9*	*4.5*
Moins: frais afférents à la dette publique	18,146	22,551	25,690	27,405
Dépenses de programmes	70,769	78,503	78,254	81,166
Variation en pourcentage	*12.3*	*10.9*	*−0.3*	*3.7*

Tableau 2.1b
Plan de dépenses global: méthode comptable révisée

(en millions de dollars)	Dépenses réelles 1983–1984	Dépenses réelles 1984–1985	Prévisions 1985–1986	Plan de dépenses 1986–1987
Dépenses budgétaires	**96,482**	**109,115**	**112,250**	**116,740**
Variation en pourcentage	*9.2*	*13.1*	*2.9*	*4.0*
Moins: frais afférents à la dette publique	18,078	22,456	25,610	27,375
Dépenses de programmes	78,404	86,659	86,640	89,365
Variation en pourcentage	*9.7*	*10.5*	.....	*3.1*

Conformément à la philosophie du gouvernement voulant que soit facilitée la comparaison entre les résultats financiers prévus et les résultats réels, ces changements comptables sont introduits maintenant plutôt que présentés après coup dans les Comptes publics. Afin de faciliter la comparaison avec les budgets précédents, le tableau 2.1 présente les données selon la méthode comptable *précédente* et selon la méthode *révisée*. Dans le reste de ce document, toute référence au cadre des dépenses tient compte des modifications comptables.

Les dépenses budgétaires de 1986-1987 continueront de baisser par rapport au produit national brut, reflétant la réduction continue des dépenses fédérales. Cette baisse a été amorcée en 1985-1986 à la suite des mesures de réduction des dépenses de novembre 1984 qui ont été traduites dans les budgets du ministre des Finances et les études du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes. Au moment de la préparation de ce Budget des dépenses, seules quelques études du Groupe avaient reçu l'approbation du Cabinet. Ces études ont permis de réduire les dépenses budgétaires de quelque 150 millions de dollars, par le regroupement et la rationalisation des programmes, l'amélioration des pratiques de gestion et grâce à d'autres mesures alignées sur l'engagement du gouvernement de laisser une plus grande place à l'entreprise privée. Le graphique A illustre l'évolution

Graphique A
Dépenses budgétaires en pourcentage du produit national brut

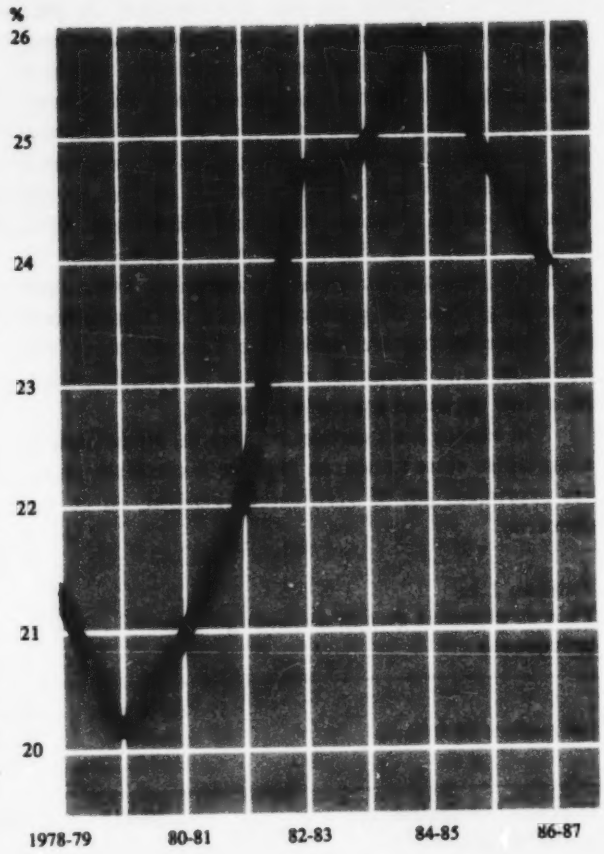


Tableau 2.2
Plan de dépenses par enveloppe

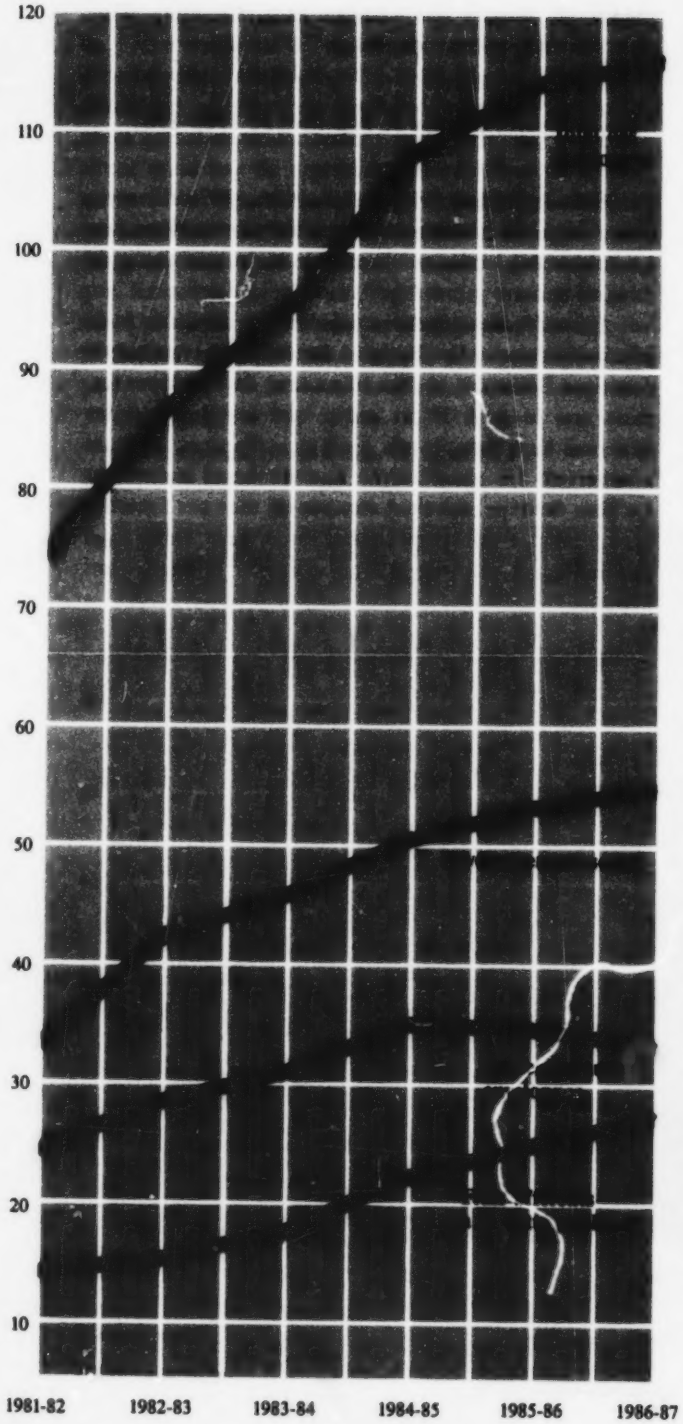
(en millions de dollars)	1983–1984	1984–1985	1985–1986	1986–1987
Développement économique et régional	11,946	14,740	12,465	11,080
Développement social	46,652	50,499	53,120	54,865
Arrangements fiscaux	5,983	5,986	5,925	6,060
Aide et affaires extérieures	2,283	2,585	2,735	3,100
Défense	7,941	8,892	9,290	9,860
Parlement	178	194	201	207
Services gouvernementaux	3,421	3,763	4,550	3,380
Dette publique	18,078	22,456	25,610	27,375
Total des enveloppes	**96,482**	**109,115**	**113,896**	**115,927**
Réserves non réparties par enveloppe[1]	s.o.	s.o.	498	2,250
Péremptions	s.o.	s.o.	−2,144	−1,437
Dépenses budgétaires	**96,482**	**109,115**	**112,250**	**116,740**

[1]Comprend le crédit nº 5 du Conseil du Trésor: Éventualités du gouvernement.

Graphique B

Croissance des enveloppes

(en milliards de dollars)



des dépenses budgétaires totales, calculées en pourcentage du PNB, de 1978-1979 à 1986-1987.

De 1978-1979 à 1984-1985 inclusivement, les dépenses budgétaires ont augmenté en moyenne de 14 p. 100 par an, soit une progression de 21 à 26 p. 100 du PNB. On s'attend qu'elles atteindront moins de 25 p. 100 du PNB en 1985-1986 et qu'elles diminueront encore en 1986-1987, pour atteindre un peu moins de 24 p. 100 du PNB.

La croissance des dépenses fédérales n'est pas indépendante des tendances fondamentales de l'économie. Jusqu'en 1984-1985, la croissance économique réelle du Canada a été inférieure à la moyenne et son inflation supérieure à la moyenne, ce qui a influé sur la croissance globale des dépenses des programmes. L'inflation a ainsi beaucoup contribué à la croissance totale des dépenses des programmes au début des années quatre-vingt. Le ralentissement périodique de l'économie canadienne a aussi influé sur la croissance de ces dépenses, comme en témoignent l'augmentation des stabilisateurs économiques que sont les dépenses fédérales au titre de l'assurance-chômage et les mesures périodiques favorisant la création d'emplois, la formation, l'aide à la construction de logements et au financement hypothécaire, aux petits entrepreneurs, aux agriculteurs et aux pêcheurs ainsi que les dépenses en capital. Les principales mesures ayant contribué à la croissance des dépenses des programmes pendant cette période sont liées au Programme énergétique national, à l'engagement d'accroître les programmes d'aide extérieure, à l'engagement pris envers l'OTAN d'accroître les dépenses au titre de la défense et aux améliorations du Programme du supplément de revenu garanti. Ces mesures ont été en partie compensées par la réduction ou la réaffectation des dépenses.

Les plans de dépenses ne sont pas simplement les dernières prévisions des coûts des programmes approuvés. Ils comprennent des provisions pour éventualités afin de permettre l'ajustement des coûts et des réserves pour la mise en oeuvre de nouvelles mesures. Par conséquent, il est possible de rajuster la répartition finale des dépenses par enveloppe ou secteur de dépenses tout au cours de l'année, lors de l'affectation de ces réserves. Cette répartition est présentée au tableau 2.2.

L'enveloppe représente les ressources mises à la disposition d'un secteur de dépenses particulier pour les programmes qu'il comprend. C'est en fonction de ces niveaux généraux de ressources que les politiques et les programmes sont élaborés et mis en oeuvre.

Les frais afférents à la dette publique, reflétant la croissance des besoins financiers et des taux d'intérêt réels élevés, ont augmenté à un taux annuel moyen de plus de 20 p. 100 de 1980-1981 à 1984-1985. Cette croissance a été ramenée à 14 p. 100 en 1985-1986 et à 7 p. 100 en 1986-1987. Les dépenses de programmes, c'est-à-dire les dépenses totales moins les frais afférents à la dette publique, ont augmenté au taux composé annuel moyen de 13.8 p. 100 entre 1980-1981 et 1984-1985. Après une légère diminution en 1985-1986, elles ónt augmenté de 3 p. 100 en 1986-1987. D'un point de vue comparatif, toutes les enveloppes font état d'une croissance supérieure à 10 p. 100 de 1980-1981 à 1984-1985. Exception faite des frais afférents à la dette publique et des conséquences des récentes faillites bancaires sur l'enveloppe des Services gouvernementaux, la seule augmentation comparable au cours des deux années suivantes s'est produite dans l'enveloppe de l'Aide et des affaires extérieures, en 1986-1987. Le tableau supplémentaire 2.1S, à la fin de ce chapitre, présente l'évolution de l'amplitude relative des enveloppes, alors que le graphique B illustre les changements survenus dans diverses catégories de dépenses.

Mise en oeuvre du plan de dépenses de 1986-1987

Le dépôt du Budget principal de 1986-1987 est la première étape de la mise en oeuvre du plan de dépenses. Le tableau 2.3 résume le cadre ou le processus de mise en oeuvre.

Le cadre des dépenses présente les dépenses budgétaires totales. Le Budget des dépenses principal constitue l'élément le plus important de ces dépenses, mais non le seul. Il est prévu que les Budgets des dépenses supplémentaires ainsi que d'autres facteurs amèneront des ajustements aux dépenses indiquées. Le plan de dépenses tient compte de tous ces facteurs et, à moins de faits imprévus et importants, ne change pas en cours d'année quand d'autres budgets sont déposés.

Tableau 2.3
Cadre des dépenses

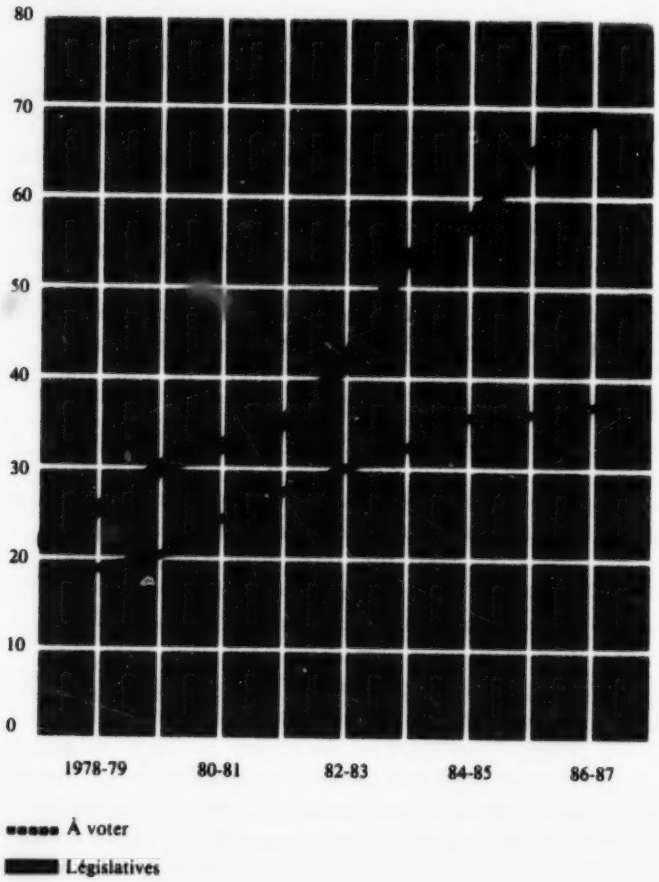
(en millions de dollars)	1986-1987	Variation en pourcentage par rapport à 1985-1986
Budgétaire – Budget des dépenses principal		
Dépenses législatives	69,538	6.0
Crédits annuels	37,470	1.5
Total du budgétaire – Budget des dépenses principal	**107,008**	**4.4**
Réserves pour Budgets des dépenses supplémentaires		
Réserves des enveloppes	1,100	
Réserve pour rajustement des coûts des programmes statutaires et autres	1,900	
Total des prévisions budgétaires	**110,008**	
Consolidation des comptes	8,039	
Provision pour évaluation	130	
Provision pour péremptions	– 1,437	
Total des dépenses budgétaires	**116,740**	**4.0**

Le budgétaire du Budget des dépenses principal comprend deux genres de dépenses. Les premières sont les dépenses législatives, qui s'élèvent à 69,538 millions de dollars ou 65 p. 100 du total et dépassent de 3,916 millions de dollars ou de 6.0 p. 100 les dépenses législatives de 1985-1986. Ces dépenses sont autorisées en vertu de lois approuvées par le Parlement actuel ou un Parlement antérieur; elles ne nécessitent donc pas de nouvelles autorisations parlementaires. Elles figurent au Budget des dépenses afin de communiquer au Parlement le plan de dépenses total du gouvernement. Les frais afférents à la dette publique, les contributions aux programmes provinciaux de santé et d'éducation, la sécurité de la vieillesse et les allocations familiales sont quelques exemples de dépenses législatives. Plus de 94 p. 100 des dépenses législatives sont engagées par quatre ministères: Emploi et Immigration, Finances, Santé et Bien-être social et Secrétariat d'État. En général, les engagements à l'égard des dépenses législatives ne peuvent être changés que par la modification des lois pertinentes.

D'autres dépenses sont autorisées chaque année par les lois de crédits. Dans le Budget principal de 1986-1987, les propositions de dépenses faisant l'objet de crédits annuels s'élèvent à 37,470 millions de dollars ou 35 p. 100 du total, soit 561 millions de dollars ou 1.5 p. 100 de plus que l'année précédente. Le graphique C permet de comparer la part relative des dépenses législatives et votées au cours des années.

Graphique C

Prévisions budgétaires à voter et législatives (en milliards de dollars)



Les réserves ou provisions pour les budgets supplémentaires trouvent leur raison d'être dans le dynamisme propre au processus de gestion des dépenses. À quelque moment que ce soit, les ministères ont des programmes comportant des niveaux de dépenses approuvés, des programmes pour lesquels les demandes de financement sont en passe d'être étudiées par le gouvernement et des programmes dont les coûts sont incertains. Le Budget des dépenses principal tient compte des niveaux approuvés, tandis que les réserves permettront au gouvernement de gérer le reste. Dans la mesure où les ajustements futurs sont suffisamment connus, une partie des réserves est affectée à l'enveloppe visée.

Outre le total prévu du *budgétaire du Budget des dépenses*, les dépenses finales globales tiendront compte de trois autres facteurs: la consolidation des dépenses de divers comptes à fins déterminées avec les Comptes du Canada décrite précédemment, la réévaluation de l'actif et du passif et l'écart entre les dépenses totales et les dépenses autorisées.

L'élément le plus important au niveau de la consolidation des comptes a trait aux dépenses d'ordre social, soit l'inclusion des prestations d'assurance-chômage aux dépenses budgétaires. Un autre élément important, qui est principalement d'ordre économique, est le Compte de stabilisation du grain de l'Ouest.

La consolidation du Compte d'assurance-chômage et du Compte de stabilisation du grain de l'Ouest, aux fins de la présentation de rapports financiers, ne modifie en rien les opérations de ces comptes. C'est pourquoi aucun changement n'est apporté à l'inscription de ces postes dans la Partie II du Budget des dépenses. Le gouvernement continuera de consigner la position financière des programmes visés et d'autres programmes semblables dans les Comptes publics sur une base consolidée aussi bien que non consolidée. D'autre part, les crédits annuels ont été ajustés pour tenir compte du fait que les prêts aux pays en développement sont consignés à des postes budgétaires.

Comme par le passé, les Comptes du Canada refléteront la réévaluation de l'actif et du passif financier du gouvernement afin de tenir compte des pertes possibles sur les prêts ou les dépenses en capital existants et de l'augmentation du passif au niveau des indemnités de cessation d'emploi accumulées par les employés.

La dernière étape dans l'établissement des prévisions de dépenses budgétaires est la provision pour péremptions ou non-utilisation des dépenses autorisées. Cette provision, fondée sur l'analyse des données antérieures, est établie parce que les ministères et les organismes ne peuvent légalement dépenser plus que le Parlement ne les y autorise. Vu cette limite législative qui frappe les crédits annuels et les contraintes qu'imposent des budgets fixes, les gestionnaires doivent pour ainsi dire automatiquement dépenser moins que le montant autorisé.

Années-personnes

Dans son Budget du 23 mai 1985, le ministre des Finances annonçait des mesures de réduction à l'égard de la taille de la fonction publique contrôlée par le Conseil du Trésor, qui affecteront 15,000 années-personnes. Ces mesures, qui s'échelonneront sur cinq ans, seront mises en application dès l'année financière 1986-1987 (réduction de 2 p. 100 par rapport au niveau du Budget des dépenses principal de 1985-1986, soit 258,222 années-personnes) et devraient se maintenir au rythme de 1 p. 100 par année jusqu'en 1990-1991.

Le gouvernement cherche, par ces mesures, à réduire le nombre d'employés permanents nécessaires pour appliquer les programmes gouvernementaux et les coûts de ces derniers. Ces réductions continueront d'être fondées sur une productivité accrue des employés, la privatisation de certaines activités du gouvernement et, lorsque cela est approprié, la passation de marchés pour d'autres activités.

L'année-personne est l'unité de contrôle des ressources humaines et correspond à l'emploi d'une personne durant une année entière ou l'équivalent, par exemple deux personnes pendant six mois. Le Budget des dépenses principal de 1985-1986 prévoyait 258,222 années-personnes contrôlées.

Aux fins du Budget des dépenses principal de 1986-1987, le Conseil du Trésor a autorisé 252,731 années-personnes, soit une réduction de 5,491 années-personnes ou 2.1 p. 100 par rapport au Budget des dépenses de 1985-1986. Le gouvernement doit par conséquent effectuer une réduction supplémentaire d'environ 9,500 années-personnes au cours des quatre années suivantes pour atteindre l'objectif fixé.

Les ministres du Conseil du Trésor ont décidé d'exercer des contrôles distincts, qui entreront en vigueur dès le début de l'année financière 1986-1987, sur une partie des années-personnes autorisées de la GRC, c'est-à-dire les membres nommés en vertu de la Loi sur la GRC (quelque 16,205 personnes). À l'instar du personnel militaire, cette partie des effectifs de la GRC n'est pas assujettie aux différentes lois régissant la fonction publique, comme la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique et la Loi sur la pension de la Fonction publique.

Le niveau d'années-personnes autorisées du présent Budget des dépenses, à l'exception des 16,205 personnes autorisées de la GRC, s'élève à 236,526. On s'attend à ce que les objectifs de réduction de 9,500 autres années-personnes puissent être rapidement atteints par l'application de la mesure de réduction mentionnée d'environ 1 p. 100 par année au cours des quatre prochaines années et ce, en fonction de ce niveau rajusté pour 1986-1987.

Même en période de restrictions budgétaires, il faut affecter des années-personnes supplémentaires à certains ministères pour leur permettre de faire face à l'accroissement obligatoire de la charge de travail. Par conséquent, certains ministères et organismes ont connu des augmentations de leurs niveaux autorisés. Le tableau 2.4 présente les plus importants changements survenus dans les niveaux d'années-personnes autorisées de 1985-1986 à 1986-1987.

La plus importante augmentation d'années-personnes par rapport à l'année dernière concerne le ministère du Revenu national (Impôt). L'augmentation de 274 années-personnes est nécessaire pour mettre en oeuvre les changements à la loi mentionnés dans le Budget de mai 1985 et pour résoudre les différends au sujet du lieu de résidence résultant de la récente modification de la loi de l'impôt américaine

Le total des années-personnes autorisées de la GRC augmente de 186 principalement en raison de besoins accrus en matière de protection policière.

Tableau 2.4
Principales variations des années-personnes autorisées par ministère

	Budget des dépenses principal 1985–1986	Budget des dépenses principal 1986–1987	Variation
Revenu national – Impôt	19,863	20,137	274
Gendarmerie royale du Canada	19,377	19,563*	186
Énergie, Mines et Ressources	5,297	5,001	– 296
Affaires indiennes et du Nord	6,245	5,871	– 374
Agriculture	13,336	12,960	– 376
Santé nationale et Bien-être social	9,833	9,440	– 393
Approvisionnements et Services	10,445	9,990	– 455
Travaux publics	8,558	8,009	– 549
Transports	22,011	21,388	– 623
Défense nationale	35,587	34,525	– 1,062
Tous les autres ministères	107,670	105,847	– 1,823
Total	**258,222**	**252,731**	**– 5,491**

* Les membres de la GRC nommés en vertu de la Loi sur la GRC seront assujettis à un contrôle distinct du Conseil du Trésor, à compter de l'exercice 1986-1987. Le niveau d'années-personnes autorisées, exception faite des membres faisant l'objet de ce contrôle distinct, s'établit à 3,358 et c'est ce nombre qui apparaît dans la Partie II.

Toutes les autres modifications importantes aux années-personnes autorisées représentent des diminutions. Des 296 années-personnes soustraites au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, 123 sont dues à la réduction du Programme d'encouragement du secteur pétrolier alors qu'une autre diminution de 146 années-personnes résulte de la suppression progressive du Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes et de l'efficacité accrue du Programme de l'énergie.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord fait face à une diminution de 374 années-personnes, qui reflète le transfert continu de programmes aux Indiens dans les domaines reliés à leur autonomie et à l'éducation. Ces réductions sont partiellement compensées par des augmentations de 35 années-personnes dans l'administration du pétrole et du gaz et de 30 autres résultant de la charge de travail accrue reliée à l'élimination de toute discrimination de la Loi sur les Indiens.

Par rapport au Budget principal précédent, le ministère de l'Agriculture a connu une baisse de 376 années-personnes. Un peu plus d'un tiers de cette diminution fait suite à la privatisation des programmes de contrôle d'aptitudes. La baisse est atténuée par l'affectation de 36 années-personnes supplémentaires au Centre de recherche alimentaire de Saint-Hyacinthe.

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social voit ses effectifs réduits de 393 années-personnes. Une bonne part de cette diminution est attribuable au transfert de services de santé aux provinces, aux bandes indiennes et aux territoires.

Le ministère des Approvisionnements et Services comptera 455 années-personnes en moins, principalement en raison de l'accroissement de la productivité, de l'intégration des services administratifs et du perfectionnement des systèmes informatiques. Une diminution de 86 années-personnes fait suite à l'adoption d'une seule technique informatique et à la réduction des besoins en capitaux. Il faut au Ministère 51 années-personnes de plus pour mettre en oeuvre les grands projets de la Couronne.

Par rapport au Budget principal de 1985-1986, le nombre d'années-personnes du ministère des Travaux publics a diminué de 549, faisant suite à la réduction de la charge de travail et à la conclusion de marchés de services avec le secteur privé.

Une importante diminution des années-personnes affecte également le ministère des Transports. La diminution nette de 623 années-personnes reflète de nombreux changements internes. Les principaux facteurs à l'origine de cette diminution sont l'achèvement prochain de projets d'immobilisations, le transfert, au ministère de la Défense nationale, des services de transport aérien d'officiels, la finalisation ou le report de divers projets et le regroupement des fonctions administratives centrales.

Une autre diminution notable d'années-personnes autorisées par rapport à l'année dernière touche le ministère de la Défense nationale. Les raisons de cette baisse sont la conclusion de marchés de services et la fermeture de certains postes de la ligne de radar CADIN/Pinetree. D'autre part, conformément à l'engagement du gouvernement de renforcer l'effectif militaire, ce dernier passe de 82,740 à 84,492.

Tableau supplémentaire 2.1S
Plan de dépenses, répartition par enveloppe

(En pourcentage)*	1980–1981	1981–1982	1982–1983	1983–1984	1984–1985	1985–1986	1986–1987
Développement économique et régional	13.9	13.2	13.1	12.4	13.5	10.9	9.6
Développement social	47.8	45.1	47.7	48.4	46.3	46.6	47.3
Arrangements fiscaux	6.3	6.4	6.3	6.2	5.5	5.2	5.2
Aide et affaires extérieures	2.4	2.3	2.3	2.4	2.4	2.4	2.7
Défense	8.1	8.1	7.9	8.2	8.1	8.2	8.5
Parlement	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Services gouvernementaux	4.1	4.6	3.4	3.5	3.4	4.0	2.9
Dette publique	17.1	20.2	19.1	18.7	20.6	22.5	23.6
Total des enveloppes	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

* Les pourcentages des années 1985-1986 et 1986-1987 sont fondés sur les prévisions du tableau 2.2; les données des années antérieures correspondent aux montants réels conformément aux pratiques comptables utilisées dans les Comptes publics du Canada de 1984-1985 et tiennent également compte de la consolidation de comptes à fins déterminées et de la réévalution de l'actif.

Tableau supplémentaire 2.2S
Niveaux d'années-personnes autorisées dans le Budget des dépenses principal[1]

	1982–1983	1983–1984	1984–1985	1985–1986	1986–1987
Niveau du Budget des dépenses principal	255,322	258,463	260,370	258,222	252,731
Variation en pourcentage	(0.2)	1.2	0.7	(0.8)	(2.1)
Cinq grands ministères					
Défense nationale (civils)	36,866	36,938	36,708	35,587	34,525
Revenu national	28,309	28,639	29,594	30,011	30,182
Emploi et Immigration	23,923	25,378	24,734	24,127	24,079
Transports	21,310	21,761	22,164	22,011	21,388
Total partiel	110,408	112,716	113,200	111,736	110,174
Variation en pourcentage	0.7	2.1	0.4	(1.3)	(1.4)
Tous les autres ministères et organismes	144,914	145,747	147,170	146,486	142,557
Variation en pourcentage	(0.9)	0.6	1.0	(0.5)	(2.7)
Budget des dépenses principal — niveau corrigé[2]	236,794	239,188	241,798	242,354	236,526
Variation en pourcentage	0.7	1.0	1.1	0.2	(2.4)
Pourcentage de la population active	2.0	2.0	2.0	1.9	1.8

[1] Ces chiffres correspondent aux niveaux des années-personnes contrôlées par le Conseil du Trésor. Celui-ci contrôle directement la taille des ministères et organismes énumérés à l'annexe 1, parties 1 et 2 de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique (LRTFP), sauf quelques exceptions dont le Bureau du vérificateur général et du Commissaire aux langues officielles qui figurent à l'annexe mais ne sont pas contrôlés.

[2] Le niveau des années-personnes a été rajusté pour tenir compte de celles qui étaient auparavant mais ne sont plus sous le contrôle du Conseil du Trésor, par ex. le Commissaire aux langues officielles en plus de certains postes non contrôlés de la DN. Les données reflètent également le transfert de certaines fonctions de la GRC au Service canadien du renseignement de sécurité dont l'effectif n'est pas contrôlé par le Conseil du Trésor. Le niveau corrigé de 1983-1984 reflète également une mesure de réduction générale annoncée avec le dépôt du Budget des dépenses de cette année mais qui n'était pas prise en compte dans ce dernier. Certains rajustements effectués reflètent également le fait qu'à compter de l'exercice 1986-1987, les constables spéciaux, les membres réguliers et civils de la GRC, nommés en vertu de la Loi sur la GRC, sont contrôlés de façon distincte par le Conseil du Trésor. Sans cette dernière modification la réduction d'années-personnes de 1985-1986 à 1986-1987 serait de 2.1 p. 100 plutôt que de 2.4 p. 100 tel qu'indiqué dans le tableau.

Chapitre 3
Le plan de dépenses par enveloppe

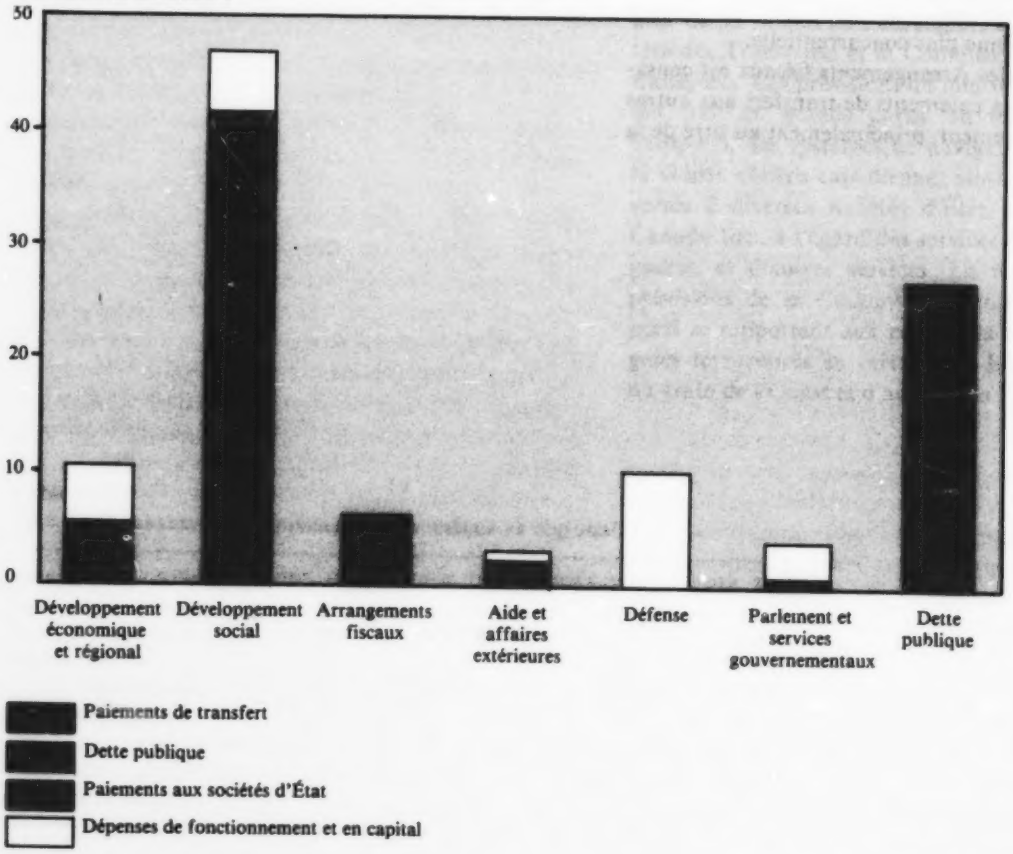
Le plan de dépenses du gouvernement présenté au chapitre précédent établit des niveaux de dépenses, ou *enveloppes*, dans les limites des dépenses totales, pour huit secteurs de dépenses.

Les programmes ont été répartis par enveloppe de manière à mettre en relief les options divergentes dans un secteur donné, tout en tenant compte du fait que les responsabilités ministérielles des titulaires de portefeuilles ne doivent pas être éparpillées entre un trop grand nombre de secteurs et de comités d'orientation du Cabinet connexes. Ce chapitre est consacré à chacune des huit enveloppes et décrit en termes généraux l'objet des dépenses qui y sont contenues ainsi que les principaux programmes figurant dans le Budget principal.

Le graphique D illustre l'importance relative de chaque enveloppe dans le Budget des dépenses de 1986-1987 et des différentes catégories de paiements dans chaque enveloppe. En bref, les paiements de transfert comprennent des paiements à d'autres paliers de gouvernement, des subventions et contributions à des particuliers et à des organismes, ainsi que des subsides. Le gouvernement ne reçoit directement ni biens ni services en échange de ces paiements. Les dépenses de fonctionnement et en capital des ministères et organismes reflètent, pour leur part, le coût des biens et services achetés par le gouvernement. La classification des dépenses budgétaires par catégorie de paiement est expliquée plus en détail au chapitre 4.

Graphique D

Composition des enveloppes par catégorie de paiement
(en milliards de dollars)



Comme le montre le graphique D, l'enveloppe la plus importante, celle du Développement social, est consacrée en gros à des paiements de transfert. Ces derniers comprennent les versements aux provinces au titre de l'assurance-hospitalisation et de l'enseignement postsecondaire, les paiements aux particuliers au titre de la sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti, les allocations familiales, la contribution du gouvernement à l'assurance-chômage, ainsi que les sommes versées aux autochtones à titre d'aide sociale et économique. Une fraction relativement faible de l'enveloppe est utilisée pour les dépenses de fonctionnement et en capital.

Les dépenses de fonctionnement et en capital sont plus importantes dans l'enveloppe du Développement économique et régional parce qu'on y retrouve des ministères comme ceux des Transports, de l'Agriculture, de l'Énergie, des Mines et des Ressources, et des Pêches et Océans. Les paiements de transfert dans cette enveloppe comprennent principalement des subventions telles que celles que verse le ministère de l'Expansion industrielle régionale afin de rendre l'industrie canadienne plus concurrentielle.

L'enveloppe des Arrangements fiscaux est consacrée en totalité aux paiements de transfert aux autres paliers de gouvernement, principalement au titre de la péréquation.

Les paiements de transfert de l'enveloppe de l'Aide et des affaires extérieures sont affectés à l'aide aux pays en développement ainsi qu'aux subventions et contributions à des organismes internationaux. Les coûts relatifs aux missions diplomatiques du Canada à l'étranger constituent la partie la plus importante des dépenses de fonctionnement et en capital de l'enveloppe.

Mis à part celle de la Dette publique, les trois autres enveloppes (Défense, Parlement et Services gouvernementaux) sont consacrées presque entièrement à des dépenses de fonctionnement et en capital et assurent l'infrastructure nécessaire à un gouvernement national. L'enveloppe des Services gouvernementaux comprend les ressources requises pour recueillir des statistiques, percevoir les impôts sur le revenu ainsi que les droits de douane et d'accise, administrer la fonction publique et lui fournir des locaux.

Enveloppe du Développement économique et régional

Objet des dépenses

Les programmes du gouvernement fédéral financés par cette enveloppe ont plusieurs buts, dont promouvoir les investissements du secteur privé et régulariser la mise en valeur, la production et l'écoulement des principales ressources naturelles du Canada, encourager la mise au point des nouvelles techniques et l'augmentation des activités de R et D, améliorer notre compétitivité sur le plan international, enfin établir un climat propice à la création d'entreprises et à leur expansion.

Dans ce secteur de dépenses, l'accent est mis sur la croissance économique et la création d'emplois, en favorisant les initiatives des entreprises privées et en améliorant l'efficacité du gouvernement dans le cadre de son objectif global de contrôler la dette nationale.

Faits saillants de 1986-1987

Les dépenses prévues dans l'enveloppe du Développement économique et régional sont de plus de 1 milliard de dollars inférieures aux prévisions pour 1985-1986. Cette baisse est en grande partie liée aux réductions effectuées par le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, Transports Canada et le ministère de l'Expansion industrielle régionale. En 1986-1987, environ 800 millions de dollars des dépenses de cette enveloppe est réservé pour des budgets des dépenses supplémentaires donnant suite à de nouvelles mesures et pour la consolidation de certaines dépenses pour fins déterminées dans la présentation des dépenses totales.

Les dépenses prévues dans cette enveloppe peuvent être classées dans les cinq catégories suivantes: transports, soutien à l'agriculture et à la pêche, soutien industriel et technologique, énergie, et dépenses diverses, cette dernière étant relativement modeste.

Le secteur des transports, qui représente tout près de 35 p. 100 de l'enveloppe, comprend le ministère des Transports et la Commission canadienne des transports. Les prévisions du ministère des Transports ont trait en grande partie au fonctionnement des aéroports, des systèmes de navigation aérienne et de la Garde côtière canadienne, ainsi qu'aux paiements versés à diverses sociétés d'État, comme VIA Rail Canada Inc., à l'égard des services ferroviaires (voyageurs), et d'autres services. La majeure partie des prévisions de la Commission canadienne des transports se rapportent aux paiements versés aux compagnies ferroviaires en vertu de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest et d'autres lois.

Tableau 3.1
Plan de dépenses: Développement économique et régional

(en millions de dollars)	1983–1984	1984–1985	1985–1986	1986–1987
Total de l'enveloppe	11,946	14,740	12,465	11,080
Moins: réserves	s.o.	s.o.	−63	439
Consolidation des comptes	s.o.	s.o.	451	403
Budgétaire – Budget des dépenses principal	**s.o.**	**s.o.**	**12,077**	**10,238**

Les prévisions du ministère des Transports pour 1986-1987 indiquent une réduction générale des dépenses de 279 millions de dollars par rapport à 1985-1986. Cette réduction est principalement attribuable au fait qu'un certain nombre des principaux projets d'expansion, au coût total d'environ 300 millions de dollars, auront été achevés en 1985-1986. Les mesures de réduction des dépenses du gouvernement ont donné lieu à une diminution de 100 millions de dollars au chapitre des paiements versés à VIA Rail Canada Inc. et de 98 autres millions de dollars, provenant de réductions des coûts de fonctionnement et de l'augmentation des recettes. Ces diminutions sont partiellement compensées par une augmentation de 252 millions de dollars prévue pour la restauration et le remplacement des immobilisations du Ministère dans le secteur des transports aériens et maritimes.

L'augmentation de 62 millions de dollars survenue dans les prévisions de la Commission canadienne des transports fait suite à une hausse des paiements versés en vertu de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest et d'autres lois, et à une diminution de 3 millions de dollars au chapitre des coûts de fonctionnement, suite à l'application des mesures de réduction des dépenses de l'État.

Les programmes reliés à l'agriculture (y compris le Service canadien des forêts) et le ministère des Pêches et Océans représentent 22 p. 100 des dépenses de cette enveloppe.

On s'attend à ce que des changements appréciables surviennent dans les principaux programmes législatifs du ministère de l'Agriculture. Les dépenses reliées à l'assurance-récolte devraient augmenter de 45 millions de dollars, en raison d'un plus grand nombre de producteurs assurés et d'une couverture accrue. Un changement dans la formule de calcul des prélèvements pour la stabilisation concernant le grain de l'Ouest (conformément aux dispositions de la loi pertinente) a temporairement réduit les paiements du gouvernement fédéral au fonds de stabilisation et, par conséquent, les prévisions de dépenses ont chuté de 35 millions de dollars pour 1986-1987. Les modifications à la Loi sur la stabilisation des prix agricoles adoptées en juin 1985 en vue de l'établissement de plans de stabilisation tripartites prévoient le partage égal des coûts entre les producteurs et les gouvernements fédéral et provinciaux. Pour l'année 1986-1987, les dépenses à l'égard de ce poste devraient diminuer de 15 millions de dollars, tout en augmentant par la suite du fait que les provinces accroissent leur participation et que les plans engloberont d'autres marchandises.

Le Programme des céréales et des graines oléagineuses (11 millions de dollars), qui relevait du ministère des Affaires extérieures, a été aboli. Des fonds destinés au ministre d'État à la Commission canadienne du blé et au groupe chargé des céréales ainsi que certaines subventions et contributions connexes, totalisant 6 millions de dollars en 1986-1987, ont été transférés au ministère de l'Agriculture. Les 5 millions restants ont été transférés aux activités de développement du commerce international des Affaires extérieures (une partie de l'enveloppe de l'Aide et des affaires extérieures).

Les prévisions du ministère des Pêches et Océans indiquent une diminution de 74 millions de dollars en 1986-1987. Cette diminution est attribuable, d'une part, à l'application des mesures générales et de certaines mesures particulières de réduction annoncées dans le Budget de mai 1985 et l'Exposé économique et financier de novembre 1984 et, d'autre part, à la réduction des niveaux d'autres programmes, notamment ceux concernant les installations portuaires pour petits bateaux et diverses activités d'aménagement. Parallèlement, toutefois, les dépenses augmenteront pour mettre en oeuvre le Traité canado-américain sur le saumon du Pacifique, effectuer des recherches scientifiques et poursuivre celles sur le transport à long terme des polluants de l'air.

Les programmes de soutien industriel et technologique comptent pour plus de 20 p. 100 de l'enveloppe et comprennent entre autres choses les programmes du ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR), du ministère d'État aux Sciences et à la technologie et des organismes de recherche associés, ainsi que de la Banque fédérale de développement.

La diminution au chapitre des prévisions de dépenses budgétaires du MEIR tient compte des réductions de 5 millions de dollars dans les dépenses de fonctionnement et de 175 millions dans les programmes de subventions et de contributions du ministère; cette diminution fait suite aux réductions annoncées dans le Budget de mai, et aux recommandations du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes. D'autres diminutions au chapitre des dépenses budgétaires reflètent la réduction des

niveaux d'activités des programmes relevant anciennement des ministères de l'Industrie et du Commerce et de l'Expansion économique régionale. On prévoit une augmentation des dépenses de quelque 53 millions de dollars à l'égard d'initiatives majeures dans le cadre des ententes de développement économique et régional (EDER), du Fonds de l'Île-du-Cap-Breton et des ententes spéciales conclues conformément à la Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole (ARDA).

Les dépenses engagées par la Société de développement du Cap-Breton accuseront une baisse en raison du report d'un important programme d'immobilisations. La diminution des besoins financiers de la Banque fédérale de développement tient compte, en partie, de l'application des mesures prises par la Banque pour éliminer les pertes reliées à l'exploitation de ses services financiers.

Les dépenses d'Investissement Canada, qui remplace l'Agence d'examen des investissements étrangers suite à la proclamation, le 30 juin 1985, de la Loi d'Investissement Canada, augmenteront de 2 millions de dollars à l'égard d'activités de soutien de la stratégie du gouvernement visant à stimuler les investissements étrangers et canadiens au pays.

Les prévisions relatives aux programmes touchant les sciences et la technologie totalisent 751 millions de dollars, soit 18 millions de dollars de moins qu'en 1985-1986. Cette diminution s'explique en très grande partie par les réductions de dépenses du Conseil national de recherches du Canada pour son Programme de développement et de recherche énergétiques, et par l'achèvement de plusieurs importants projets d'immobilisations. Elle est compensée par deux augmentations, l'une de 11 millions de dollars pour permettre au ministère d'État aux Sciences et à la Technologie de remplir un mandat élargi et pour mettre en oeuvre des EDER en matière de sciences et de technologie avec le Québec et la Colombie-Britannique et l'autre de 18 millions de dollars destinée au Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie. Le niveau de financement accru du Conseil tient compte de la décision du gouvernement de maintenir le financement des conseils de subventions au niveau atteint avec les Budgets des dépenses supplémentaires de 1985-1986.

La réduction de 5 millions de dollars au Programme de développement des marchés d'exportation du ministère des Affaires extérieures découle d'une recommandation faite par le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes.

Les programmes du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (EMR) et les programmes énergétiques représentent près de 19 p. 100 de l'enveloppe. Les niveaux de financement d'EMR ont chuté de plus de 40 p. 100 (1.2 milliard de dollars) par rapport à 1985-1986, par suite de changements apportés à un certain nombre d'initiatives dans le cadre du Programme énergétique national et découlant des Accords de l'Ouest ou de l'Atlantique. On constate des réductions significatives des paiements effectués en vertu du Programme d'encouragement du secteur pétrolier et du Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes, ainsi que d'autres réductions annoncées par le ministre des Finances dans le Budget de mai 1985 et l'Exposé économique et financier de novembre 1984. Ces réductions sont partiellement compensées par une augmentation des dépenses au chapitre des EDER dans le domaine des minéraux et du Programme géoscientifique des régions pionnières.

Le reste des dépenses de l'enveloppe du Développement économique et régional s'élève à environ 485 millions de dollars en 1986-1987. Les ministères visés sont Consommation et Corporations Canada, Communications (à l'exception des affaires culturelles) et Travail Canada. L'importante diminution des dépenses du ministère de la Consommation et des Corporations est attribuable à la baisse des niveaux d'activité du programme de la MIUF. L'accroissement des dépenses de Travail Canada s'explique par l'affectation de fonds à la mise en oeuvre et à l'administration des modifications au Code canadien du travail ainsi que par la prolongation d'une année des désignations relatives aux industries du textile, du vêtement, de la chaussure et de la tannerie en vertu de la Loi sur les prestations d'adaptation pour les travailleurs. Les besoins accrus du Conseil canadien des normes font suite à un retour à la normale dans les niveaux de financement, le Conseil s'étant principalement financé en 1985-1986 à même le surplus accumulé au cours des années antérieures.

Tableau 3.2
Budgétaire du Budget des dépenses principal: Développement économique et régional

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1985–1986	Budget des dépenses principal 1986–1987	Variation
Affaires extérieures: Programme d'expansion des marchés d'exportation	35.0	30.0	– 5.0
Corporation commerciale canadienne	15.8	16.1	0.3
Programme des céréales et des graines oléagineuses	11.3	.....	– 11.3
Agriculture: ministère	1,680.2	1,706.4	26.2
Commission canadienne du lait	4.4	4.6	0.2
Office canadien des provendes	19.7	19.7	.....
Approvisionnements et Services: soumissions R et D spontanées et information du public	16.5	16.4	– 0.1
Communications: à l'exception des Affaires culturelles et de la Société de construction des musées du Canada Inc.	177.0	175.7	– 1.3
Consommation et Corporations: ministère	193.4	165.7	– 27.7
Commission sur les pratiques restrictives du commerce	1.2	1.1	– 0.1
Conseil canadien des normes	5.4	6.9	1.5
Énergie, Mines et Ressources: ministère	2,820.5	1,625.2	– 1,195.3
Commission de contrôle de l'énergie atomique	23.7	23.1	– 0.6
Énergie atomique du Canada Limitée	331.6	215.8	– 115.8
Office national de l'énergie	27.0	26.5	– 0.5
Expansion industrielle régionale: ministère	1,275.9	1,105.5	– 170.4
Banque fédérale de développement	45.5	37.1	– 8.4
Investissement Canada	7.2	9.4	2.2
Société de développement du Cap-Breton	192.0	161.6	– 30.4
Pêches et Océans: ministère	629.1	555.3	– 73.8
Sciences et Technologie: ministère d'État	9.1	20.0	10.9
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie	295.5	313.8	18.3
Conseil des sciences du Canada	5.0	2.6	– 2.4
Conseil national de recherches du Canada	443.3	398.3	– 45.0
Transports: ministère	2,822.7	2,543.8	– 278.9
Administration du pipe-line du Nord	1.4	0.6	– 0.8
Agence d'administration du transport des céréales	3.0	3.1	0.1
Bureau canadien de la sécurité aérienne	13.6	15.6	2.0
Commission canadienne des transports	839.5	901.6	62.1
Travail: ministère	125.5	131.0	5.5
Conseil canadien des relations du travail	6.0	6.0	.....
Total	**12,077.0**	**10,238.5**	**– 1,838.5**

Enveloppe du développement social

Objet des dépenses

Cette enveloppe comprend les programmes gouvernementaux conçus pour répondre aux préoccupations sociales, culturelles, environnementales et légales des Canadiens.

Au cours de 1986-1987, le gouvernement poursuivra les efforts entrepris l'année précédente dans les domaines du renforcement du marché du travail canadien, de l'accroissement de la sécurité publique et de la mise en valeur des activités artistiques et culturelles canadiennes. Les politiques et programmes gouvernementaux porteront tout particulièrement, d'une part, sur la justice sociale, afin que tous les Canadiens puissent profiter des avantages de la société canadienne et, d'autre part, sur la conservation et la mise en valeur de la culture canadienne. Les programmes d'aide aux personnes handicapées et défavorisées, notamment les chômeurs, les autochtones, les femmes, les minorités culturelles et les personnes âgées, seront encore prioritaires.

Comme par le passé, les dépenses consacrées à l'enveloppe du Développement social constitueront, à elles seules, l'élément le plus important des dépenses du gouvernement. En 1986-1987, le gouvernement fédéral consacrera 54,865 millions de dollars, dont les réserves, soit 47 p. 100 de son budget total, à cette enveloppe qui comprend des transferts aux gouvernements provinciaux et territoriaux, des transferts aux particuliers et des services directs au public.

Les transferts aux provinces et aux territoires destinés à l'enseignement postsecondaire, aux services de santé, aux services de bien-être social, à l'aide aux personnes handicapées et au fonctionnement de l'aide juridique représentent environ 25 p. 100 de l'enveloppe.

Les transferts aux particuliers, versés aux personnes âgées, aux familles, aux chômeurs et aux anciens combattants, demeureront l'élément le plus important de l'enveloppe, représentant environ 35 p. 100 des ressources qui y sont affectées.

Les autres programmes liés à l'emploi, à la santé, au logement, aux autochtones et aux habitants du Nord, à la mise en application des lois et aux services correctionnels, représentent les 40 p. 100 restants de l'enveloppe.

Faits saillants de 1986-1987

Les dépenses prévues dans l'enveloppe du Développement social dépassent de près de 2 milliards de dollars les prévisions à l'égard de 1985-1986. Cette augmentation est surtout due à celle des grands programmes législatifs, comme la sécurité de la vieillesse, le supplément de revenu garanti, l'allocation au conjoint, le Régime d'assistance publique du Canada et les mesures de financement des programmes établis (FPE). En plus, cette année, figure l'inclusion d'un poste de quelque 900 millions de dollars à l'égard de la stratégie de développement du marché du travail canadien. En 1985-1986, une somme équivalente avait été affectée aux réserves. Ces augmentations sont partiellement compensées par des réductions de dépenses déjà annoncées.

Du total de l'enveloppe, près de 8 milliards de dollars tiennent compte de la consolidation de comptes à fins déterminées, principalement celui de l'assurance-chômage, aux fins de la présentation des dépenses budgétaires. De plus, une somme d'environ un demi-milliard de dollars a été réservée pour des budgets des dépenses supplémentaires.

Tableau 3.3
Plan de dépenses: Développement social

(en millions de dollars)	1983–1984	1984–1985	1985–1986	1986–1987
Total de l'enveloppe	46,652	50,499	53,120	54,865
Moins: réserves	s.o.	s.o.	1,698	435
Consolidation des comptes	s.o.	s.o.	8,011	7,949
Budgétaire – Budget des dépenses principal	**s.o.**	**s.o.**	**43,411**	**46,481**

Le Budget des dépenses principal de 1986-1987 prévoit 46,481 millions de dollars pour cette enveloppe. De cette somme, environ 60 p. 100 sont consacrés au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, dont plus de 95 p. 100 au chapitre des dépenses législatives. Celles-ci comprennent 13,681 millions de dollars qui seront consacrés aux programmes de versements aux personnes âgées, 4,059 millions au Régime d'assistance publique du Canada, qui assume 50 p. 100 des coûts des programmes provinciaux de services sociaux et familiaux, 6,805 millions aux paiements de transfert aux gouvernements provinciaux pour les services de santé assurés selon la Partie VI de la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis (1977) et 2,531 millions aux allocations familiales. L'augmentation de 1,180 millions de dollars au chapitre des versements aux personnes âgées est due en partie à l'extension de l'allocation au conjoint, approuvée en juin 1985. Cette extension, entrée en vigueur en septembre 1985, assure une sécurité de revenu à toute personne veuve à faible revenu, âgée de 60 à 64 ans, sans égard à l'âge du conjoint au moment du décès.

Les prévisions budgétaires de 1986-1987 d'Emploi et Immigration totalisent 4,729 millions de dollars et comprennent 1,524 millions aux fins du développement des ressources humaines, 353 millions pour les services d'emploi et 2,880 millions en contributions législatives au Compte d'assurance-chômage. L'enveloppe comprend également des dépenses de 205 millions relatives à la création d'emplois d'été, que l'on retrouve dans les prévisions d'autres ministères. Une somme de 130 millions de dollars a été affectée au Programme d'immigration.

Un montant de 3,242 millions de dollars est affecté au budget du Secrétariat d'État. De cette somme, 2,684 millions consistent en des paiements législatifs versés aux provinces en vertu du FPE au titre de l'éducation postsecondaire ou du programme canadien de prêts aux étudiants. Une autre somme de 219 millions de dollars est consacrée au programme des langues officielles dans l'enseignement.

Outre les dépenses directes figurant au Budget des dépenses, le gouvernement fédéral assure un soutien supplémentaire à l'éducation et aux services de santé par le biais de transferts fiscaux aux provinces en vertu du FPE. Ces transferts fiscaux s'élèveront à quelque 7,542 millions de dollars en 1986-1987.

Les prévisions du ministère des Affaires indiennes et du Nord (2,435 millions de dollars au total) comprennent une somme de 1,586 millions consacrée au Programme des affaires indiennes et inuit; de ce montant, 480 millions de dollars iront à l'éducation, 347 millions à l'aide sociale, 442 millions à des projets d'immobilisations, 63 millions à des mesures de développement économique des Indiens et 124 millions à l'aide aux bandes indiennes pour l'administration des programmes. Ne figurent pas dans ce programme, même si elles touchent indirectement les autochtones, des sommes de 637 millions en paiements de transfert aux gouvernements territoriaux afin de les aider à assurer des services aux personnes résidant dans le Nord – la plupart étant des autochtones – et 22 millions à l'égard des revendications des autochtones. Ces sommes sont inscrites au Programme des affaires du Nord et au Programme des revendications des autochtones du Ministère.

Le Budget principal de 1986-1987 prévoit allouer 1,950 millions de dollars au ministère du Solliciteur général, qui comprend également le Service correctionnel du Canada, la Commission nationale des libérations conditionnelles, la Gendarmerie royale du Canada et le Service canadien du renseignement de

sécurité. Les fonds destinés uniquement au ministère s'élèvent à 189 millions de dollars, dont 161 millions touchent les accords conclus avec les provinces sur le partage des coûts des services offerts aux jeunes contrevenants. Les services dispensés par le Service correctionnel du Canada et par la Commission nationale des libérations conditionnelles coûteront respectivement 761 millions et 16 millions. La diminution de 35 millions de dollars au chapitre des dépenses du Service correctionnel du Canada est principalement attribuable à une baisse des dépenses en capital due à la réduction des activités du Programme de construction des établissements pénitentiaires. Un budget de 870 millions de dollars sera accordé à la GRC en 1986-1987 pour l'application des lois fédérales, les services policiers fournis dans le cadre de marchés conclus avec les provinces, les territoires et les municipalités, ainsi que pour le soutien aux autres forces policières canadiennes. Enfin, 114 millions de dollars seront consacrés au Service canadien du renseignement de sécurité.

Le budget de la Société canadienne d'hypothèques et de logement s'élève à 1,582 millions de dollars en dépenses budgétaires pour l'année 1986-1987, dont 1,325 millions seront consacrés à des programmes de subventions destinés au logement social.

Le Budget des dépenses principal prévoit 1,615 millions de dollars pour le ministère des Affaires des anciens combattants, dont 788 millions sont destinés aux pensions et 431 millions, aux allocations des anciens combattants.

Le Budget des dépenses principal affecte 1,367 millions de dollars au ministère des Communications pour les dépenses reliées aux arts et à la culture, dont 870 millions de dollars à la Société Radio-Canada. Les dépenses relatives à la construction de musées incluses dans cette enveloppe en 1985-1986 ont été transférées à celle des Services gouvernementaux.

Quant au ministère de l'Environnement, son budget totalise 745 millions de dollars, dont 314 millions seront alloués à Parcs Canada pour l'exploitation des parcs nationaux et des sites historiques. Une somme de 195 millions de dollars sera consacrée à l'exploitation des stations du réseau météorologique et 196 millions à la conservation et la protection de l'environnement.

Les dépenses du ministère de la Justice, dont relevent divers tribunaux et commissions, s'élèveront à 310 millions de dollars. Les prévisions additionnelles de ce Budget des dépenses comprennent un programme d'éducation juridique des Canadiens relié à la réforme de la Loi sur le divorce, le suivi des ordonnances de garde et d'entretien et la ratification d'un accord mutuel d'aide avec les États-Unis sur les questions criminelles.

Tableau 3.4
Budgétaire du Budget des dépenses principal: Développement social

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1985–1986	Budget des dépenses principal 1986–1987	Variation
Affaires des anciens combattants: ministère	1,577.4	1,614.9	37.5
Affaires indiennes et Nord canadien: ministère	2,285.1	2,434.8	149.7
Communications: Affaires culturelles et Société de construction des musées du Canada Inc.	176.4	89.6	−86.8
Archives publiques	41.9	42.3	0.4
Bibliothèque nationale	32.9	31.4	−1.5
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	25.4	25.7	0.3
Conseil des Arts du Canada	72.0	74.0	2.0
Corporation du centre national des Arts	14.6	15.0	0.4
Musées nationaux du Canada	74.9	77.2	2.3
Office national du film	62.9	64.5	1.6
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne	65.3	77.8	12.5
Société Radio-Canada	846.8	869.5	22.7
Conseil du Trésor: initiatives à l'emploi	15.0	205.0	190.0
Emploi et Immigration: ministère	4,045.2	4,728.7	683.5
Commission d'appel de l'immigration	4.5	4.7	0.2
Environnement: ministère	727.0	745.3	18.3
Justice: ministère	158.7	164.0	5.3
Commissaire à la magistrature fédérale	106.7	107.6	0.9
Commissaires à l'information et à la protection de la vie privée	3.2	3.5	0.3
Commission canadienne des droits de la personne	9.3	9.8	0.5
Commission de réforme du droit du Canada	5.1	4.8	−0.3
Cour canadienne de l'impôt	4.0	3.7	−0.3
Cour fédérale du Canada	9.3	9.8	0.5
Cour suprême du Canada	6.1	6.5	0.4
Santé nationale et Bien-être social: ministère	26,333.1	28,058.9	1,725.8
Conseil de recherches médicales	130.6	161.6	31.0
Secrétariat d'État: ministère	3,093.6	3,241.5	147.9
Conseil consultatif de la situation de la femme	2.4	2.4	.....
Conseil de recherches en sciences humaines	60.9	63.7	2.8
Situation de la femme – Bureau de la coordonnatrice	2.8	2.7	−0.1
Solliciteur général: ministère	187.6	189.4	1.8
Bureau canadien du renseignement de sécurité	115.9	113.9	−2.0
Commission nationale des libérations conditionnelles	15.0	15.5	0.5
Gendarmerie royale du Canada	828.3	870.3	42.0
Service correctionnel	795.8	760.6	−35.2
Travail: Société canadienne d'hypothèques et de logement	1,467.2	1,582.3	115.1
Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail	7.7	7.7	.....
Total	**43,410.6**	**46,480.6**	**3,070.0**

Enveloppe des arrangements fiscaux

Objet des dépenses

Les dépenses relevant de l'enveloppe des Arrangements fiscaux ont pour but général d'offrir aux provinces une aide sans conditions, c'est-à-dire des transferts de fonds sans conditions ou stipulations quant à l'utilisation des sommes. Les programmes de l'enveloppe sont soit conçus en fonction des besoins, soit liés au régime fiscal.

Les programmes liés aux besoins sont la péréquation, les subventions prévues conformément aux lois constitutionnelles de 1867 à 1982 et la stabilisation fiscale. Environ 90 p. 100 des dépenses de cette enveloppe sont consacrées à la péréquation, qui vise à permettre à toutes les provinces d'assurer à leur population un niveau raisonnable de services publics à des niveaux d'imposition sensiblement analogues.

Les programmes de nature fiscale sont: la garantie de recettes provenant de l'impôt sur le revenu, qui protège dans certains cas les provinces contre des pertes de revenus découlant de modifications à l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers; les subventions aux municipalités et aux provinces en remplacement d'impôts fonciers; les paiements de taxation réciproque aux provinces à l'égard des taxes à la consommation; les paiements aux provinces d'une part de l'impôt fédéral sur le revenu perçu sur les recettes des entreprises privées de services publics; la récupération auprès du Québec des trois points d'impôt sur le revenu des particuliers transférés à cette province en compensation d'un programme d'allocations aux jeunes ayant pris fin.

Faits saillants de 1986-1987

Les dépenses totales de l'enveloppe des Arrangements fiscaux s'élèvent à 6,060 millions de dollars, soit 347 millions ou 6.1 p. 100 de plus que la provision de 5,713 millions figurant dans le Budget des dépenses principal de l'exercice précédent. Cette augmentation est principalement attribuable à une hausse de 281 millions des paiements de péréquation fiscale faisant suite à l'augmentation des recettes de péréquation, et à une hausse de 65 millions en paiements de péréquation supplémentaires conformément à une loi spéciale adoptée par le Parlement en juin 1985. Cette loi prévoyait de plus le versement de 220 millions de dollars en paiements de péréquation supplémentaires en 1985-1986, somme qui ne figurait pas au Budget des dépenses principal de cette année-là.

Les versements en vertu de la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique ont diminué de 10 millions de dollars par rapport au Budget des dépenses principal de 1985-1986. Les données relatives aux années d'imposition antérieures, reçues après la compilation de ce Budget principal, ont amené une baisse qui compense largement les effets de la croissance continue des autorisations de péréquation prévues en 1986.

On prévoit cette année que les dépenses au titre de la taxation réciproque augmenteront de 23 millions de dollars par rapport à 1985-1986. Cette augmentation est fondée sur les prévisions de croissance des taxes de vente provinciales sur les achats de biens et services imposables et tient compte des rajustements au titre des années précédentes.

Tableau 3.5
Plan de dépenses: Arrangements fiscaux

(en millions de dollars)	1983–1984	1984–1985	1985–1986	1986–1987
Total de l'enveloppe	5,983	5,986	5,925	6,060
Moins: réserves	s.o.	s.o.	212	.....
Budgétaire du Budget des dépenses principal	**s.o.**	**s.o.**	**5,713**	**6,060**

Les subventions fédérales tenant lieu d'impôts fonciers passent de 286 millions de dollars dans le Budget des dépenses principal de 1985-1986 à 291 millions de dollars dans celui de 1986-1987. Cette faible augmentation résulte du fait que Postes Canada a commencé à verser des subventions tenant lieu d'impôts fonciers pour ses propriétés.

Tableau 3.6
Budgétaire du Budget des dépenses principal: Arrangements fiscaux

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1985–1986	Budget des dépenses principal 1986–1987	Variation
Finances: programme des paiements de transfert fiscal	5,186.8	5,505.3	318.5
Travaux publics: subventions aux municipalités	286.0	291.0	5.0
Approvisionnements et Services: accords fiscaux réciproques	240.0	263.0	23.0
Total	**5,712.8**	**6,059.3**	**346.5**

Enveloppe de l'Aide et des affaires extérieures

Objet des dépenses

Les programmes relevant de l'enveloppe de l'Aide et des affaires extérieures visent principalement à venir en aide aux pays en développement et à représenter les intérêts du Canada à l'étranger dans les domaines de la politique étrangère, de la croissance économique, y compris le développement du commerce, de la paix et de la sécurité, de la souveraineté canadienne et de l'identité nationale, ainsi que de la justice sociale. Le ministère des Affaires extérieures a pour responsabilités premières la promotion et la protection des intérêts du Canada à l'étranger et l'entretien de relations avec d'autres pays, sur une base bilatérale ou multilatérale, par l'intermédiaire d'organisations internationales dont le Canada est membre. L'Agence canadienne de développement international, qui collabore étroitement avec les Affaires extérieures, est responsable de l'administration et de la prestation d'un programme complet d'aide aux pays en développement.

Le fait que le Canada entretient des relations diplomatiques avec presque tous les pays et qu'il reconnaît la plupart d'entre eux démontre l'ampleur de ces intérêts globaux; de plus, membre des Nations Unies, d'organismes connexes et de plusieurs autres organisations internationales, le Canada participe à plusieurs de leurs programmes. Il entretient des relations par l'entremise de 118 missions, y compris celles affiliées aux organisations multilatérales, dont la taille et les responsabilités varient d'un pays à l'autre ou en fonction des buts fixés par rapport aux organisations auprès desquelles elles sont accréditées. Dans certains pays, par exemple, on mettra l'accent sur la promotion commerciale, alors que dans d'autres, on s'occupera surtout de l'aide au développement. Le Canada participe aux activités des organisations multilatérales afin d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés concernant la paix et la sécurité, les relations économiques internationales, les questions humanitaires et le développement économique.

Les intérêts globaux du Canada à l'étranger ne sont assujettis à aucun ordre de priorité ou de préséance. On tient compte surtout de la situation sur les plans international et national pour déterminer l'importance qu'il convient d'accorder à certains intérêts du pays. Actuellement, le Canada s'intéresse surtout aux questions ayant trait à la souveraineté canadienne, à la promotion de la croissance économique, en mettant tout spécialement l'accent sur les nouvelles activités commerciales et les activités de placement, ainsi que sur la paix et la sécurité internationales.

Le Canada est reconnu de longue date comme un pays qui se préoccupe grandement du développement international. Son but premier est d'aider les pays en développement à atteindre une croissance économique et sociale qu'ils pourront maintenir d'eux-mêmes par la suite. Les divers programmes d'aide rapportent également des avantages importants à l'économie canadienne, car l'achat de biens et de services au Canada pour soutenir des projets de développement outre-mer stimule l'industrie canadienne et peut contribuer à l'expansion des marchés d'exportation.

L'enveloppe de l'Aide et des affaires extérieures comprend également les ressources affectées à la participation du Canada aux expositions mondiales, les fonds versés à la société Petro-Canada pour l'assistance internationale à l'égard de ses frais d'exploitation et les subventions versées au Centre de recherches pour le développement international, qui appuie l'étude des problèmes des régions en développement dans le monde. L'aide financière versée aux institutions financières internationales, incluse dans les prévisions de dépenses du ministère des Finances, fait également partie de cette enveloppe, tout comme celle versée à la Commission mixte internationale, qui se préoccupe de diverses questions portant sur les eaux limitrophes et l'environnement le long de la frontière canado-américaine. Ce Budget des dépenses inclut deux autres sociétés d'État, l'Institut canadien pour la paix et la sécurité mondiales et le Centre international d'exploitation des océans, sociétés financées auparavant par des subventions provenant de la même enveloppe.

Tableau 3.7
Plan de dépenses: Aide et affaires extérieures

(en millions de dollars)	1983–1984	1984–1985	1985–1986	1986–1987
Total de l'enveloppe	2,283	2,585	2,735	3,100
Moins: réserves	s.o.	s.o.	525	30
Consolidation des comptes	s.o.	s.o.	−4	−3
Budgétaire – Budget des dépenses principal	**s.o.**	**s.o.**	**2,214**	**3,073**

Faits saillants de 1986-1987

Les dépenses de cette enveloppe sont de 365 millions de dollars plus élevées que l'année précédente. Le Budget des dépenses principal de 1986-1987 comprend 3,073 millions de dollars pour l'enveloppe. Toutefois, la hausse de 859 millions de dollars des dépenses budgétaires par rapport à l'exercice précédent résulte d'une nouvelle procédure comptable voulant que toute l'APD figure au chapitre des dépenses budgétaires. Les réserves indiquées pour 1985-1986 comportent un ajustement qui reflète cette modification.

Les ressources additionnelles de 57 millions de dollars consenties au ministère des Affaires extérieures sont justifiées par l'accroissement de la charge de travail, y compris les hausses des coûts inévitablement associées aux opérations à l'étranger, et par les frais estimatifs de construction de la Chancellerie de Washington en 1986-1987. En outre, il y a un certain nombre de nouveaux projets de promotion commerciale.

Les prévisions budgétaires de l'Agence canadienne de développement international dépassent de 562 millions de dollars celles de 1985-1986. (Si les données présentées dans le Budget principal précédent étaient reformulées pour tenir compte de l'inclusion de l'APD au titre des dépenses budgétaires, l'augmentation annuelle s'établirait à 197 millions.) Cette augmentation permettra d'accroître l'aide bilatérale au développement et les contributions aux projets d'aide au développement des organismes non gouvernementaux canadiens et internationaux.

Tableau 3.8
Budgétaire du Budget des dépenses principal: Aide et affaires extérieures

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1985–1986	Budget des dépenses principal 1986–1987	Variation
Affaires extérieures	732.7	789.8	57.1
Agence canadienne de développement international	1,361.8	1,923.6	561.8
Centre de recherches pour le développement international	86.0	95.0	9.0
Centre international d'exploitation des océans	.....	4.2	4.2
Commission mixte internationale	3.4	3.5	0.1
Institut canadien pour la paix et la sécurité mondiales	.....	3.0	3.0
Énergie, Mines et Ressources: Société Petro-Canada pour l'assistance internationale	30.5	56.9	26.4
Finances: aide au développement	.....	197.3	197.3
Total	**2,214.4**	**3,073.3**	**858.9**

L'Aide publique au développement totalise 2,498 millions de dollars, soit 248 millions de plus qu'en 1985-1986. Le tableau 3.9 présente la répartition de l'aide pour chacune des années.

Tableau 3.9
Aide publique au développement

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1985–1986	Budget des dépenses principal 1986–1987
Coopération bilatérale (ACDI)	1,164	1,314
Initiatives internationales (ACDI)	554	579
Effets à payer à des institutions financières internationales (ministère des Finances)	324	285
Centre de recherches pour le développement international	86	95
Centre international d'exploitation des océans	.....	4
Contribution multilatérale (ministère des Affaires extérieures)	29	31
Société Petro-Canada pour l'assistance internationale	30	57
Ressources administratives relatives à l'APD (ACDI et ministère des Affaires extérieures)	106	107
Réserves pour nouvelles initiatives	.....	64
Total	**2,293**	**2,536**
Moins: remboursements de prêts des années antérieures	43	38
Aide publique au développement nette	2,250	2,498

Les besoins de trésorerie prévus pour l'APD dans les dépenses budgétaires se montent à 2,402 millions de dollars. Cette somme diffère de celle indiquée au tableau 3.9 parce que le Canada finance surtout les institutions financières internationales par des billets à ordre. Les institutions encaissent ces billets au cours des années subséquentes, selon leurs besoins, et ce sont les prévisions relatives aux fonds qui seront encaissés en 1986-1987 qui figurent dans le Budget des dépenses principal. La valeur intégrale de ces billets est cependant incluse dans le calcul de l'APD pendant l'année d'émission; c'est elle qui est signalée au Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Enveloppe de la Défense

Objet des dépenses

L'enveloppe de la Défense comprend les dépenses du Programme des services de défense, qui englobe toutes les activités et ressources du ministère de la Défense nationale, et celles de la société d'État Construction de Défense (1951) Limitée, qui fournit au ministère des services d'adjudication et de surveillance des travaux de construction.

Le Programme des services de défense vise à assurer la protection du Canada et à contribuer au maintien de la paix mondiale. À cette fin, il englobe les activités des Forces canadiennes qui aident les autorités civiles à assurer la surveillance, la protection et la sécurité du territoire relevant du Canada. Pour renforcer la sécurité du pays par des mesures de défense conjointes, le programme soutient la participation canadienne à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et la collaboration avec les États-Unis à la défense de l'Amérique du Nord. Pour promouvoir la stabilité internationale, il fournit une aide militaire aux opérations pacifiques parrainées par les Nations Unies et participe à la formation militaire des nations amies. Il comporte aussi les services de secours en cas d'urgence ou de sinistre ainsi que les opérations de recherche et de sauvetage.

Faits saillants de 1986-1987

Le Budget des dépenses principal de 1986-1987 affecte 9,955 millions de dollars à l'enveloppe de la Défense, soit 572 millions ou plus de 6 p. 100 de plus qu'en 1985-1986.

Environ 44 p. 100 des dépenses de la Défense sont des dépenses de personnel, catégorie comprenant les traitements, salaires et prestations d'environ 119,000 militaires et civils. La deuxième catégorie est celle des dépenses en capital (environ 25 p. 100 du budget de l'enveloppe), qui tient compte du besoin continu de rééquiper et de moderniser les Forces canadiennes. Deux achats importants, les chasseurs CF-18 et les frégates de patrouille canadiennes, représentent chacun environ un quart du budget des immobilisations. Les autres immobilisations concernent des postes tels que les munitions, les communications et le matériel informatique, les véhicules, les avions, divers travaux de construction, la recherche et le développement. Le reste du budget de la Défense vise presque entièrement les dépenses de fonctionnement non liées au personnel, notamment le carburant, l'entretien et l'approvisionnement.

Tableau 3.10
Plan de dépenses: Défense

(en millions de dollars)	1983–1984	1984–1985	1985–1986	1986–1987
Total de l'enveloppe	7,941	8,892	9,290	9,860
Moins: Consolidation des comptes	s.o.	s.o.	−93	−95
Budgétaire — Budget des dépenses principal	**s.o.**	**s.o.**	**9,383**	**9,955**

Tableau 3.11
Budgétaire du Budget des dépenses principal: Défense

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1985–1986	Budget des dépenses principal 1986–1987	Variation
Défense nationale	**9,383.2**	**9,955.0**	**571.8**

Enveloppe du Parlement

Objet des dépenses

L'enveloppe du Parlement comprend les ressources requises par le Sénat, la Chambre des communes et la Bibliothèque du Parlement, pour la prestation de services administratifs et techniques aux députés, ainsi que pour leurs traitements et ceux du personnel.

Tableau 3.12
Plan de dépenses: Parlement

(en millions de dollars)	1983–1984	1984–1985	1985–1986	1986–1987
Total de l'enveloppe	**178**	**194**	**201**	**207**

Faits saillants de 1986-1987

Les traitements et les indemnités des députés, des sénateurs et du personnel du Parlement s'élèvent à 139 millions de dollars pour 1986-1987. Les 68 millions restants sont destinés aux frais d'administration du Sénat, de la Chambre des communes et de la Bibliothèque du Parlement, dont 2 millions en subventions et contributions aux associations parlementaires et 2 millions aux dépenses en capital.

Tableau 3.13
Budgétaire du Budget des dépenses principal: Parlement

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1985–1986	Budget des dépenses principal 1986–1987	Variation
Sénat	27.0	28.4	1.4
Chambre des communes	163.4	167.5	4.1
Bibliothèque du Parlement	10.5	11.2	0.7
Total	**200.9**	**207.1**	**6.2**

Objet des dépenses

L'enveloppe des Services gouvernementaux regroupe plusieurs ministères et organismes fédéraux. Certains, comme Travaux publics et Approvisionnements et Services, consacrent pratiquement toutes leurs ressources au soutien des autres ministères et organismes. D'autres, comme la Société canadienne des postes, Statistique Canada et la Commission de la Capitale nationale servent surtout le public et Revenu Canada perçoit les impôts, taxes et droits au nom de l'État. L'enveloppe comprend aussi quelques petits organismes comme le Conseil économique du Canada, organisme consultatif de recherche en économie, et la Commission du tarif, qui entend les appels aux décisions rendues en matière de douanes et d'accise.

L'enveloppe s'élève à 3,380 millions de dollars, ou 2.9 p. 100 des dépenses totales prévues en 1986-1987. De cette somme, 3,644 millions de dollars sont prévus dans le Budget des dépenses principal.

Travaux publics, l'un des grands ministères de l'enveloppe, a plusieurs fonctions. Il fournit des locaux – qu'il fait construire, achète ou loue – et dispense des services d'architecture et de génie ainsi que des services connexes aux ministères et organismes fédéraux, construit et entretient les routes et les ponts relevant de la compétence fédérale, administre les terres fédérales excédentaires, et accorde des subventions aux autorités municipales et autres tenant lieu de taxes sur les propriétés fédérales. (Ces subventions font elles-mêmes partie de l'enveloppe des Arrangements fiscaux.)

La Commission de la Capitale nationale est chargée de mettre en valeur, de préserver et d'améliorer la région de la Capitale nationale par un programme d'aménagement des terrains, de transports, de services publics, ainsi que d'activités récréatives et culturelles.

Revenu Canada applique diverses lois dont la Loi sur les douanes et la Loi de l'impôt sur le revenu. Ce ministère exécute des fonctions administratives, comme la perception des cotisations au Régime de pensions du Canada et des primes d'assurance-chômage, pour le compte d'autres ministères fédéraux, et, au nom des gouvernements provinciaux, perçoit les impôts sur le revenu et administre divers régimes de crédits fiscaux.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor, autre ministère qui reçoit des affectations importantes dans cette enveloppe, a un budget qui comprend la contribution du gouvernement, en tant qu'employeur, aux régimes d'assurance des employés et les dépenses destinées à l'administration centrale de la fonction publique.

Le ministère des Finances conseille le gouvernement au sujet de la situation économique et financière, du cadre financier global, de la gestion de la dette et du régime fiscal. Il administre aussi des programmes comme celui des paiements de transfert fiscaux.

Le Budget des dépenses principal comprend aussi une provision en vue d'un paiement à la Société canadienne des postes relatif aux besoins d'infrastructure postale touchant les envois à caractère culturel.

Tableau 3.14
Plan de dépenses: Services gouvernementaux

(en millions de dollars)	1983–1984	1984–1985	1985–1986	1986–1987
Total de l'enveloppe	3,421	3,763	4,550	3,380
Moins: réserves	s.o.	s.o.	1,115	– 49
Consolidation des comptes	s.o.	s.o.	– 212	– 215
Budgétaire — Budget des dépenses principal	**s.o.**	**s.o.**	**3,647**	**3,644**

Faits saillants de 1986-1987

Cette enveloppe indique une diminution de plus de 1,100 millions de dollars par rapport à l'année dernière, alors qu'elle s'est vue affecter des réserves d'environ 1 milliard reliées aux récentes faillites bancaires. Toutefois, le montant de cette enveloppe demeure pratiquement le même dans le Budget des dépenses principal, reflétant l'augmentation des traitements et salaires, d'une part, et la réduction tant des coûts de fonctionnement non salariaux que des années-personnes, d'autre part.

Plus des trois quarts du budget de cette enveloppe sont destinés à cinq ministères et organismes, soit Travaux publics (1,002 millions), Impôt (757 millions), Douanes et Accise (452 millions), le Secrétariat du Conseil du Trésor (323 millions) et Statistique Canada (293 millions).

La prestation de locaux à d'autres ministères fédéraux compte pour la majeure partie des crédits des Travaux publics, soit 710 millions de dollars des prévisions budgétaires de ce ministère, déduction faite des recettes. Travaux publics demande également l'autorisation de dépenser en 1986-1987 175 millions de dollars provenant des recettes du Programme du logement. Les prévisions de dépenses de l'Impôt comprennent des fonds pour le traitement des déclarations d'impôt et des appels, et l'application de la législation fiscale. Dans le même ordre d'idées, le budget de Douanes et Accise tient compte des frais de perception des droits et des taxes ainsi que de ceux relatifs à l'application de la législation des douanes et de l'accise. Les prévisions de cette année comprennent 7 millions de dollars pour des travaux à l'égard d'un nouveau système de classification des tarifs internationaux qui sera mis en oeuvre en 1988. Pour sa part, le Secrétariat du Conseil du Trésor affiche, comme plus grand poste, une somme de 260 millions de dollars pour la contribution du gouvernement, en tant qu'employeur, aux divers régimes d'assurance des fonctionnaires fédéraux. Les dépenses prévues de Statistique Canada comprennent 89 millions de dollars pour le recensement de 1986. Cette somme est en grande partie compensée par la réduction des dépenses et l'augmentation des recettes que percevra par ailleurs le Ministère au cours d'une période de cinq ans.

Les autres principaux éléments de l'enveloppe sont le ministère des Approvisionnements et Services, la Société canadienne des postes, le ministère des Finances, la Commission de la Fonction publique, et la Commission de la Capitale nationale.

Les sommes affectées au Programme des approvisionnements proviennent, en grande partie, du Fonds renouvelable des approvisionnements et dépendent des recettes que produisent ces opérations, afin que le coût du matériel utilisé par les ministères fédéraux se reflète dans les coûts totaux de chacun. Les programmes des services et des approvisionnements reçoivent 213 millions de dollars, dont 10 millions qui couvrent un prélèvement à même l'autorisation législative du Fonds renouvelable des approvisionnements et 7 millions, qui sont destinés à des activités d'*approvisionnement* dont les coûts ne seront pas recouvrés. Ces coûts sont compensés en grande partie par l'excédent du Fonds renouvelable de la production de défense, qui devrait s'établir à 14 millions. Les dépenses du Programme de *services* atteindront 210 millions de dollars.

Le Budget des dépenses principal comprend une provision pour le paiement de 100 millions de dollars à la Société canadienne des postes relativement à l'infrastructure postale touchant les envois à caractère culturel ainsi que 21 millions de dollars pour permettre à la Société d'acquitter les subventions qu'elle verse aux municipalités en remplacement d'impôts fonciers.

Environ la moitié des fonds affectés au ministère des Finances dans cette enveloppe sont destinés à l'achat de métaux servant à la fabrication des pièces de monnaie canadienne.

Tableau 3.15
Budgétaire du Budget des dépenses principal: Services gouvernementaux

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1985–1986	Budget des dépenses principal 1986–1987	Variation
Approvisionnements et Services: ministère, à l'exclusion des accords fiscaux réciproques, des soumissions R & D spontanées et information du public	240.2	212.9	−27.3
Statistique Canada	207.7	293.1	85.4
Conseil du Trésor: Secrétariat, à l'exclusion des initiatives à l'emploi et des éventualités du gouvernement	301.2	322.9	21.7
Contrôleur général	11.7	13.0	1.3
Conseil privé: ministère	42.2	41.3	−0.9
Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité	.....	0.9	0.9
Commissaire aux langues officielles	9.9	10.0	0.1
Commission des relations de travail dans la Fonction publique	9.7	9.6	−0.1
Conseil économique du Canada	8.6	8.8	0.2
Directeur général des élections	3.2	3.3	0.1
Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes	2.1	2.9	0.8
Consommation et Corporations: Société canadienne des postes	370.0	121.0	−249.0
Finances: ministère	96.5	99.5	3.0
Assurances	13.5	27.7	14.2
Commission du tarif	2.7	2.6	−0.1
Vérificateur général	43.0	44.5	1.5
Gouverneur général	6.1	6.7	0.6
Revenu national — Douanes et Accise	417.6	451.8	34.2
Revenu national — Impôt	712.9	757.1	44.2
Secrétariat d'État: Commission de la Fonction publique	125.3	123.8	−1.5
Travaux publics: ministère, à l'exclusion des subventions aux municipalités	931.3	1,002.3	71.0
Commission de la Capitale nationale	91.2	88.3	−2.9
Total	**3,646.6**	**3,644.0**	**−2.6**

La Commission de la Fonction publique consacrera 124 millions de dollars aux activités de dotation autres que celles déléguées aux ministères, au paiement d'une partie importante des frais de formation linguistique des fonctionnaires fédéraux et à l'examen des appels déposés en vertu de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Les programmes de perfectionnement sont gérés par la Commission, qui en recouvre les coûts auprès des ministères qui s'en prévalent.

Les principales dépenses de la Commission de la Capitale nationale visent la planification, la mise en valeur et l'entretien des terres fédérales situées dans la région de la Capitale nationale, afin d'en faire ressortir le caractère symbolique. La Commission partage certaines dépenses d'autres paliers de gouvernement afin de favoriser les projets d'amélioration de la capitale.

Enveloppe de la Dette publique

Objet des dépenses

L'objet principal de cette enveloppe est de verser aux détenteurs de certains titres fédéraux le rendement fixé au moment des emprunts. Ces éléments de passif portant intérêt comprennent la totalité de la dette fédérale non échue, ainsi qu'un certain nombre de fonds et de comptes spéciaux. La dette non échue comprend les soldes courants des obligations négociables du gouvernement du Canada, des bons du Trésor, des obligations d'épargne du Canada, des placements du Régime de pensions du Canada en titres fédéraux et des emprunts étrangers. Les fonds et comptes spéciaux comprennent les soldes courants des caisses de retraite, des fonds d'assurance et de pension, des comptes de dépôt et de fiducie et la quote-part du Canada au titre des droits de tirage spéciaux.

En outre, l'enveloppe de la Dette publique sert à payer les primes, escomptes, commissions et frais d'administration du Programme du service de la dette.

Tableau 3.16
Plan de dépenses: Dette publique

(en millions de dollars)	1983–1984	1984–1985	1985–1986	1986–1987
Total de l'enveloppe	18,078	22,456	25,610	27,375
Moins: réserves	s.o.	s.o.	65	375
Budgétaire du Budget des dépenses principal	**s.o.**	**s.o.**	**25,545**	**27,000**

Tableau 3.17
Ventilation des frais afférents à la dette publique

(en millions de dollars)	1984–1985	1985–1986	1986–1987
Intérêt, escomptes, primes et commissions sur les obligations			
Intérêt sur la dette non échue payable en monnaie canadienne	17,313	19,699	20,642
Intérêt sur la dette non échue payable en devises étrangères	608	945	1,380
Total partiel	**17,921**	**20,644**	**22,022**
Intérêt sur autre passif	4,196	4,626	5,083
Escomptes, primes et commissions sur les obligations	285	280	215
Frais de service et frais d'émission de nouveaux prêts	54	60	55
Total des frais afférents à la dette publique	**22,456**	**25,610**	**27,375**

Faits saillants de 1986-1987

L'ampleur de l'enveloppe de la Dette publique est surtout fonction des déficits budgétaires accumulés ou, en d'autres mots, du volume de l'encours net de la dette publique. La dette publique nette a augmenté considérablement au cours de la dernière décennie. Ce déficit énorme entraîne des frais d'intérêt croissants. Les taux d'intérêt influent beaucoup sur les frais afférents à la dette, en particulier à court terme. Le niveau prévu de ces frais en 1986-1987 est déterminé par le volume de l'encours au début de l'année, les opérations des marchés de capitaux pendant l'année et certaines hypothèses en ce qui a trait aux taux d'intérêt. À cet égard, l'enveloppe de la Dette publique diffère des autres, du fait qu'on ne peut la considérer comme un niveau de dépenses prévues auxquelles elle serait destinée.

Dans le Budget des dépenses principal de 1986-1987, le montant de 27 milliards de dollars affecté aux frais afférents à la dette publique dépasse de 1,455 millions de dollars, soit 5.7 p. 100, celui de 1985-1986. Les prévisions budgétaires qui s'élèvent à 27,375 millions dépassent de 1,765 millions de dollars ou de 6.9 p. 100 les prévisions courantes de 1985-1986. Ces différences s'expliquent par un niveau de la dette plus élevé, lequel est partiellement compensé par des taux d'intérêt moins élevés.

Tableau 3.18
Budgétaire du Budget des dépenses principal: Dette publique

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1985–1986	Budget des dépenses principal 1986–1987	Variation
Finances: frais afférents à la dette publique	**25,545**	**27,000**	**1,455**

Chapitre 4
Dépenses par catégorie de paiement

Le chapitre précédent portait principalement sur les fins que servent les dépenses des ministères. Ce chapitre examine la façon dont les fonds sont dépensés dans l'ensemble de l'administration fédérale. Les dépenses du gouvernement comprennent des transferts de fonds à des organismes ou à des particuliers, le paiement des frais du service de la dette, les paiements aux sociétés d'État et les dépenses relatives aux opérations courantes des ministères et organismes. Le tableau 4.1 présente le budgétaire du Budget des dépenses principal d'après diverses catégories de paiement.

Les paiements de transfert englobent les dépenses publiques telles que les subventions et contributions pour lesquelles le gouvernement ne reçoit directement ni biens ni services. Ces paiements sont versés à d'autres paliers de gouvernement, à des particuliers et à des organisations. Le Budget des dépenses principal de 1986-1987 prévoit au total 51,741 millions de dollars pour les paiements de transfert, soit 6.6 p. 100 de plus que le niveau prévu dans celui de 1985-1986. Cette augmentation des paiements de transfert joue un rôle très important dans la croissance des dépenses budgétaires du Budget principal, exception faite des frais afférents à la dette publique.

Les paiements de transfert à d'autres paliers de gouvernement, tels que les présente le tableau 4.2, devraient atteindre 20,878 millions de dollars en 1986-1987.

Tableau 4.1
Le budgétaire du Budget des dépenses principal, par catégorie de paiement

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1985–1986	Budget des dépenses principal 1986–1987	Variation	Variation en pourcentage
Paiements de transfert				
À d'autres paliers de gouvernement	19,903	20,878	975	4.9
Aux particuliers	19,350	20,628	1,278	6.6
Subventions	3,396	2,331	−1,065	−31.4
Autres	5,874	7,904	2,030	34.6
Total des paiements de transfert	48,523	51,741	3,218	6.6
Pourcentage du total	47.3	48.4	71.9	.....
Dette publique	25,545	27,000	1,455	5.7
Pourcentage du total	24.9	25.2	32.5	.....
Paiements à certaines sociétés d'État	4,613	4,247	−366	−7.9
Pourcentage du total	4.5	4.0	−8.2	.....
Dépenses de fonctionnement et en capital				
Défense nationale	9,383	9,955	572	6.1
Tous les autres ministères et organismes	14,467	14,065	−402	−2.8
Total des dépenses de fonctionnement et en capital	23,850	24,020	170	0.7
Pourcentage du total	23.3	22.4	3.8	.....
Total	**102,531**	**107,008**	**4,477**	**4.4**

Tableau 4.2
Transferts à d'autres paliers de gouvernement

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1985–1986	Budget des dépenses principal 1986–1987	Variation	Variation en pourcentage
Assurance-santé (FPE)	6,490	6,805	315	4.9
Paiements de transfert fiscaux	5,427	5,768	341	6.3
Régime d'assistance publique du Canada	3,928	4,059	131	3.3
Enseignement postsecondaire (FPE)	2,277	2,380	103	4.5
Gouvernements territoriaux	578	637	59	10.2
Autres	1,203	1,229	26	2.2
Total	**19,903**	**20,878**	**975**	**4.9**

En vertu de la Partie VI de la Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, le gouvernement fédéral participe au financement de l'assurance-hospitalisation, des soins médicaux, des soins médicaux de longue durée et de l'enseignement postsecondaire. Les contributions fédérales en vertu du financement des programmes établis (FPE) comprennent des paiements en espèces et des transferts fiscaux et augmentent chaque année en fonction de la croissance de l'économie nationale. La valeur des transferts fiscaux augmente en fonction du montant des impôts transférés aux provinces tandis que la différence entre les contributions totales au FPE et la valeur des transferts fiscaux correspond aux paiements en espèces. Le Budget des dépenses principal de 1986-1987 prévoit 9,185 millions de dollars pour la partie en espèces de ce programme, soit une augmentation de 4.8 p. 100 par rapport à celui de 1985-1986. Les redevances totales au FPE, y compris l'impôt et les transferts en espèces, devraient toutefois augmenter de 6.0 p. 100 par rapport à 1985-1986, parce que le montant des transferts fiscaux augmentera de 7.6 p. 100.

Les contributions fédérales aux provinces en vertu du Régime d'assistance publique du Canada sont autorisées par une loi adoptée en 1966. Elles représentent 50 p. 100 des dépenses provinciales et municipales admissibles au titre de l'aide aux personnes dans le besoin et pour certains services sociaux et certains services de santé. Chaque province administre ses propres programmes d'aide sociale. Les dépenses fédérales prévues en 1986-1987 en vertu du Régime d'assistance publique du Canada augmenteront de 3.3 p. 100.

Les paiements de transfert fiscaux comprennent les paiements de péréquation, les subventions prévues par les lois constitutionnelles, le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises de services publics et les accords fiscaux réciproques. Les paiements de péréquation, qui représentent environ 90 p. 100 des transferts fiscaux, sont des versements sans condition aux provinces dont la capacité d'imposition de leurs contribuables est inférieure à la moyenne et qui sont moins en mesure de financer leurs services publics. La norme est établie d'après la capacité fiscale moyenne de cinq provinces: la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario et le Québec.

Les paiements aux particuliers représentent 40 p. 100 du total des paiements de transfert et environ 20 p. 100 du budgétaire du Budget des dépenses principal de 1986-1987. Les versements aux personnes âgées, comprenant les prestations de sécurité de la vieillesse, le supplément de revenu garanti et l'allocation au conjoint comptent pour beaucoup dans cette catégorie, ainsi que l'indique le tableau 4.3.

Tableau 4.3
Transferts aux particuliers

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1985–1986	Budget des dépenses principal 1986–1987	Variation	Variation en pourcentage
Sécurité de la vieillesse	8,874	9,510	636	7.2
Supplément de revenu garanti	3,365	3,566	201	6.0
Allocation au conjoint	262	605	343	130.9
Contribution gouvernementale à l'assurance-chômage	2,616	2,880	264	10.1
Allocation familiales	2,510	2,531	21	0.8
Autres	1,723	1,536	– 187	– 10.9
Total	**19,350**	**20,628**	**1,278**	**6.6**

La sécurité de la vieillesse (SV) est versée à tout Canadien ayant plus de 65 ans, tandis que le supplément de revenu garanti est versé aux bénéficiaires de la SV dont le revenu est insuffisant. L'augmentation de ces paiements est attribuable à la hausse des prestations mensuelles résultant de l'indexation prévue par la loi et à l'accroissement du nombre de personnes admissibles.

Le programme des allocations familiales représente d'autres paiements de transfert importants aux particuliers. Les allocations, indexées tous les ans, sont versées à tous les Canadiens qui ont des enfants de moins de 18 ans. Bien que la Loi sur les allocations familiales prévoie la majoration du paiement moyen par enfant, elle permet aux provinces d'ajuster les paiements selon le nombre et l'âge des enfants de la famille.

La contribution du gouvernement au Compte d'assurance-chômage et les primes versées par les employeurs et les employés servent à financer les prestations d'assurance-chômage.

Les programmes susmentionnés représentent plus de 90 p. 100 des transferts totaux aux particuliers et comptent pour beaucoup, cette année, dans la croissance de cette catégorie de paiement.

La catégorie *subventions* des paiements de transfert, qui figure au tableau 4.4, a diminué à 2,331 millions de dollars, soit une baisse de 1,065 millions par rapport au Budget principal de 1985-1986. Cette baisse tient compte de diminutions correspondantes des paiements d'encouragement du secteur pétrolier, des mesures d'indemnisation pétrolière et d'autres subventions du domaine de l'énergie.

Tableau 4.4
Subventions

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1985–1986	Budget des dépenses principal 1986–1987	Variation	Variation en pourcentage
Paiements d'encouragement du secteur pétrolier	1,600	950	– 650	– 40.6
Loi sur le transport du grain de l'Ouest	654	706	52	8.0
Loi de stabilisation des prix agricoles	383	359	– 24	– 6.3
Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest	130	96	– 34	– 26.2
Indemnisation pétrolière	290	10	– 280	– 96.6
Autres	339	210	– 129	– 38.1
Total	**3,396**	**2,331**	**– 1,065**	**– 31.4**

D'autres paiements de transfert sont présentés au tableau 4.5. Ils sont reliés à une vaste gamme de programmes, le principal étant celui de l'aide aux pays en développement. Les subventions et les contributions comprises dans l'aide au développement sont consacrées à l'aide bilatérale et multilatérale, à l'aide alimentaire, à l'aide spéciale au développement et aux secours d'urgence internationaux.

Tableau 4.5
Autres paiements de transfert

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1985–1986	Budget des dépenses principal 1986–1987	Variation	Variation en pourcentage
Aide extérieure	1,286	2,044	758	58.9
Indiens et Inuit	990	1,096	106	10.7
Programmes de formation et de création d'emplois et autres initiatives	679	1,719	1,040	153.2
Expansion industrielle régionale	988	819	– 169	– 17.1
Autres	1,931	2,226	295	15.3
Total	**5,874**	**7,904**	**2,030**	**34.6**

La croissance dans le domaine de l'aide au développement reflète, en partie, la comptabilisation de tous les versements connexes à titre de dépenses budgétaires plutôt que non budgétaires, tandis que l'augmentation de 1 milliard de dollars destinés à des versements reliés à l'emploi tient compte de l'ajout, à ce Budget des dépenses, du financement de la stratégie du marché du travail canadien. En 1985-1986, ce financement avait été approuvé par le biais d'un Budget des dépenses supplémentaire. Toute analyse de la croissance des dépenses du Budget principal doit tenir compte de cet ajustement. Les autres versements comprennent des contributions versées en vertu d'ententes auxiliaires de développement économique et régional, de la Loi sur le développement industriel et régional et de la Loi canadienne sur les prêts aux étudiants.

Les frais afférents à la dette publique sont présentés au tableau 4.6. Ces frais comprennent les intérêts exigibles sur l'encours de la dette ainsi que les frais de service et d'émission des nouveaux emprunts. La part des dépenses totales de ce poste a augmenté régulièrement ces dernières années. Les frais afférents à la dette publique représentent près de 40 p. 100 de la croissance des programmes législatifs contenus dans ce Budget principal.

Tableau 4.6
Dette publique

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1985–1986	Budget des dépenses principal 1986–1987	Variation	Variation en pourcentage
Frais afférents à la dette publique	**25,545**	**27,000**	**1,455**	**5.7**

Les paiements aux sociétés d'État comprennent les crédits affectés à une grande variété de sociétés et sont indiqués au tableau 4.7

Tableau 4.7
Paiements à certaines sociétés d'État

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1985–1986	Budget des dépenses principal 1986–1987	Variation	Variation en pourcentage
Société canadienne d'hypothèques et de logement	1,467	1,582	115	7.8
Société Radio-Canada	847	870	23	2.7
VIA Rail Canada Inc.	601	500	– 101	– 16.8
Énergie atomique du Canada, Limitée	332	216	– 116	– 34.9
Société canadienne des postes	370	121	– 249	– 67.3
Autres	996	958	– 38	– 3.8
Total	**4,613**	**4,247**	**– 366**	**– 7.9**

La Société canadienne des postes est à l'origine de l'importante baisse des paiements aux sociétés d'État. Cette année, les crédits affectés à la Société dans le Budget principal comprennent une somme de 100 millions de dollars destinée à l'infrastructure postale liée à l'envoi du courrier à caractère culturel et une autre de 21 millions pour lui permettre des subventions en remplacement de taxes foncières. D'autres diminutions importantes des paiements aux sociétés d'État affectent l'Énergie atomique du Canada, Limitée et VIA Rail Canada Inc., ces dernières étant quelque peu compensées par une augmentation des paiements à la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

La dernière catégorie de dépenses comprend les dépenses de fonctionnement et en capital des ministères et organismes fédéraux et figure au tableau 4.8. Parce que les dépenses du ministère de la Défense nationale représentent une part importante de cette catégorie, elles sont montrées séparément.

Tableau 4.8
Dépenses de fonctionnement et en capital

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1985–1986	Budget des dépenses principal 1986–1987	Variation	Variation en pourcentage
Défense nationale	9,383	9,955	572	6.1
Autres ministères et organismes				
Traitements, salaires et autres frais relatifs au personnel	9,268	9,516	248	2.7
Autres	5,199	– 4,549	– 650	– 12.5
Total	**23,850**	**24,020**	**170**	**0.7**

Tableau 4.9
Budget des dépenses principal: coût du régime des avantages sociaux des employés

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1985–1986	Budget des dépenses principal 1986–1987	Variation
Contributions de l'employeur:			
Régime de pension de la Fonction publique	397	404	7
Prestations de retraite supplémentaires	527	556	29
Régime de pension du Canada et Régime des rentes du Québec	97	103	6
Prestations de décès	8	8	.....
Assurance – chômage	212	199	– 13
Total partiel	1,241	1,270	29
Moins: sommes recouvrées des fonds renouvelables et des affectations de crédits	48	90	42
Total	**1,193**	**1,180**	**– 13**

Du montant total des dépenses de fonctionnement et en capital de tous les autres ministères et organismes, qui s'élève à 14 milliards de dollars, les traitements et salaires, y compris les régimes d'avantages sociaux des employés et les autres frais reliés au personnel, représentent 9.5 milliards de dollars. Les coûts prévus des régimes d'avantages sociaux des employés correspondent aux contributions du gouvernement à titre d'employeur aux divers régimes de pension et d'assurance. La ventilation de ces contributions est présentée au tableau 4.9.

D'autres dépenses de fonctionnement et en capital contenues dans ce Budget principal sont inférieures à leur niveau antérieur, *tout comme elles l'étaient en 1985-1986*, en raison de constantes mesures de réduction des dépenses du gouvernement. L'évolution de la croissance des dépenses budgétaires par catégorie de paiement est présentée au tableau supplémentaire 4.1S.

Tableau supplémentaire 4.1S*
Dépenses budgétaires par catégorie de paiement

(en millions de dollars)	1980–1981	1981–1982	1982–1983	1983–1984	1984–1985	1985–1986	1986–1987
Total des dépenses budgétaires							
Niveau	62,292	74,611	88,371	96,482	109,115	112,250	116,740
Variation en pourcentage	16.8	19.8	18.4	9.2	13.1	2.9	4.0
Pourcentage du PNB	20.9	22.0	24.7	24.8	25.9	24.7	23.9
Dépenses budgétaires de programmes (Après déduction des frais afférents à la dette publique)							
Niveau	51,634	59,532	71,463	78,404	86,659	86,640	89,365
Variation en pourcentage	23.6	15.3	20.0	9.7	10.5	.....	3.1
Pourcentage du PNB	17.4	17.5	19.9	20.1	20.6	19.1	18.3
Catégorie de paiement							
Paiements de transfert	34,098	37,982	45,812	52,134	57,708	56,213	59,287
Sécurité de la vieillesse, supplément de revenu garanti et allocation au conjoint	7,418	8,585	9,643	10,406	11,418	12,501	13,681
Prestations d'A.-C.	4,524	5,318	9,677	9,816	10,048	10,064	9,940
Financement des programmes établis	5,587	5,912	5,593	7,629	8,595	8,767	9,185
Paiements de transfert fiscaux	3,788	4,535	5,378	5,647	5,814	5,427	5,768
Allocations familiales	1,851	2,020	2,231	2,327	2,418	2,510	2,531
RAPC	1,941	2,298	2,832	3,288	3,635	3,928	4,059
Autres paiements de transfert	8,989	9,314	10,458	13,021	15,780	13,016	14,123
Frais afférents à la dette publique	10,658	15,079	16,908	18,078	22,456	25,610	27,375
Paiements aux sociétés d'État	3,057	4,342	5,833	5,132	5,645	4,613	4,247
Société canadienne d'hypothèques et de logement	1,058	969	1,574	1,604	1,965	1,467	1,582
Dépenses de fonctionnement et en capital							
Défense nationale	5,063	6,008	6,971	7,941	8,892	9,290	9,860
Tous les autres ministères et organismes	9,416	11,200	12,847	13,197	14,414	14,683	14,303
(Pourcentage des dépenses budgétaires totales)	15.1	15.0	14.5	13.7	13.2	13.1	12.3

* Ces données tiennent compte des conséquences prévues de la consolidation des comptes à fins déterminées, mais non des réserves pour 1985-1986 et 1986-1987.

Chapitre 5
Crédits non compris dans le cadre des dépenses

Les chapitres précédents expliquaient comment le Budget principal s'insère dans le cadre des dépenses global du gouvernement. Le présent chapitre traite des raisons pour lesquelles certains crédits ne sont pas compris dans le cadre des dépenses et les situe dans la planification fédérale des dépenses.

Le cadre des dépenses du gouvernement a toujours été fondé sur les principes des *Comptes publics*. Ces comptes informent le Parlement du niveau réel des dépenses comparativement au niveau approuvé dans le cadre du Budget des dépenses et des crédits permanents. Par le passé, le cadre des dépenses englobait les dépenses budgétaires ainsi que les prêts, dotations en capital et avances, postes non budgétaires. Le cadre actuel est énoncé en termes de dépenses budgétaires seulement, ce qui permet de mettre l'accent sur la réduction du déficit et le contrôle des dépenses gouvernementales.

De plus, le gouvernement se préoccupe de façon différente des emprunts destinés aux placements. Ces sorties de fonds apparaissent comme un poste non budgétaire puisqu'elles se traduisent par l'augmentation des avoirs financiers du gouvernement. Ils figurent dans la Partie II du Budget principal parce qu'ils représentent des avoirs financiers qui seront acquis à l'aide de crédits parlementaires.

Ces opérations non budgétaires ressemblent aux dépenses budgétaires du fait qu'elles requièrent l'approbation du Parlement. Elles ne représentent cependant pas des dépenses à l'égard d'un travail accompli, de biens ou de services reçus, et ne sont pas des paiements de transfert. Chaque opération concernant les prêts, dotations en capital et avances modifie la valeur des avoirs financiers du gouvernement. Ainsi, lorsqu'il s'agit de fonds prêtés à un tiers, le gouvernement acquiert un avoir financier par l'opération. Au cours de la durée d'un tel prêt, les intérêts versés par le gouvernement *sur les fonds empruntés pour effectuer le prêt* apparaissent au titre de frais budgétaires afférents à la dette publique et le revenu tiré de ce prêt, au titre de recettes non fiscales budgétaires. Lorsque le prêt est remboursé, le remboursement est inscrit comme recette non budgétaire, et une réduction correspondante est portée au relevé des avoirs financiers du gouvernement.

On admet que certains prêts, dotations en capital ou avances ne modifieront pas l'actif du gouvernement, soit qu'ils ne produisent pas de revenus, soit qu'ils ne soient pas entièrement recouvrables. Cette situation peut être due à divers facteurs, y compris l'évolution des conditions pendant la durée du placement. Il ressort clairement que de telles opérations ne changeront par les avoirs financiers du gouvernement. C'est pourquoi le cadre des dépenses tient compte de ces prêts et dotations et les traite comme s'ils étaient des dépenses budgétaires au moyen d'un ajustement comptable connu sous le nom de *réévaluation* ou de provision pour évaluation.

Tous les prêts, dotations en capital et avances sont initialement comptabilisés au prix coûtant et réévalués chaque année pour tenir compte des pertes prévues, qu'elles soient réalisées ou non. Les réévaluations figurent comme dépenses budgétaires sur autorisation du ministre des Finances et du président du Conseil du Trésor en vertu de l'article 54 de la Loi sur l'administration financière. La provision pour évaluation figurant dans le cadre des dépenses de 1986-1987 tient compte, entre autre choses, des indemnités de cessation d'emploi et prestations connexes accumulées par les employés fédéraux.

Bien que les prêts, dotations en capital et avances ne fassent pas directement partie du cadre des dépenses, ils font partie intégrante du *plan financier* global du gouvernement. Le plan financier comprend les recettes et les dépenses qui établissent la position budgétaire, au même titre que les prêts, dotations en capital et avances et autres opérations non budgétaires. Ensemble, ces éléments déterminent les besoins financiers totaux devant être financés par des emprunts ou des opérations de change. Les besoins financiers du gouvernement augmentent ou diminuent selon que ce dernier requiert des fonds destinés à des placements ou se voit rembourser des prêts.

La suite de ce chapitre porte sur les prêts, dotations en capital et avances nets pour lesquels le gouvernement sollicite une autorisation.

Le Budget principal de 1986-1987 sollicite une autorisation parlementaire pour des postes non budgétaires de prêts, dotations en capital et avances totalisant 425 millions de dollars. Ces postes visent surtout l'achat d'avoirs financiers à des sociétés d'État fédérales, mais aussi à l'industrie, à d'autres gouvernements et à des institutions financières internationales. Le tableau 5.1 présente sous une forme sommaire les prêts pour 1986-1987 et 1985-1986 ainsi que leurs bénéficiaires.

Tableau 5.1
Budget des dépenses principal: prêts, dotations en capital et avances

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1985–1986	Budget des dépenses principal 1986–1987	Variation
Sociétés d'État et organismes			
Établissements de crédit	384	339	−45
Autres sociétés et organismes	15	15	.....
Total des sociétés d'État et des organismes	**399**	**354**	**−45**
Gouvernements provinciaux	8	4	−4
Gouvernements nationaux et organisations internationales	584	7	−577
Entreprises privées	5	16	11
Divers	45	44	−1
Total	**1,041**	**425**	**−616**

Les prêts, dotations en capital et avances aux sociétés d'État et aux organismes tiennent compte des créances du gouvernement envers des sociétés relativement au fonds de roulement aux dépenses en capital et autres; de la participation au capital social des sociétés; et des prêts et avances aux sociétés aux fins d'autres prêts. Les nouveaux prêts, dotations en capital et avances aux sociétés d'État et aux organismes offrant une aide financière au secteur privé sont compris en quasi-totalité dans le montant de 313 millions de dollars destiné à la Société pour l'expansion des exportations pour des prêts. D'autres nouveaux prêts sont presque entièrement compensés cette année par les remboursements des prêts des années antérieures.

Les paiements à toutes les autres sociétés d'État et organismes du gouvernement ne s'élèvent qu'à 15 millions de dollars, puisqu'ils sont également presque entièrement compensés par les remboursements.

Les prêts aux gouvernements provinciaux et territoriaux faits en vertu des lois de secours et d'autres lois s'élèvent à 4 millions de dollars dans le Budget principal de 1986-1987, soit 4 millions de moins qu'en 1985-1986. En 1986-1987, tous les prêts consentis aux provinces seront consacrés aux raccordements régionaux des réseaux électriques.

La baisse importante du niveau des prêts aux gouvernements nationaux et aux banques de développement tient compte du fait qu'à compter de cet exercice, ces postes sont consignés comme dépenses budgétaires. Les 7 millions restants qui figurent dans cette catégorie se rapportent à des prêts destinés à l'expansion du commerce international dans le cadre de fonds internationaux et d'accords sur les marchandises.

Des prêts, dotations en capital et avances s'élevant à 16 millions de dollars sont également destinés aux entreprises privées. Les paiements versés par la MEIR en vertu de la Loi sur la restructuration du secteur des pêches de l'Atlantique dans le cadre du Programme d'expansion des entreprises représentent la presque totalité de ces prêts.

Tous les autres prêts sont compris dans les 44 millions de dollars octroyés aux autochtones pour le règlement de leurs revendications, et les coûts des recherches et des négociations concernant leurs revendications territoriales.

Le tableau 5.2 fait état des prêts remboursés au cours des années antérieures qui ne sont pas compensés par de nouveaux prêts en 1986-1987 et ne figurent donc pas ailleurs dans les documents relatifs au Budget des dépenses principal.

Tableau 5.2
Budget des dépenses principal: remboursement de prêts

(en millions de dollars)	Budget des dépenses principal 1985–1986	Budget des dépenses principal 1986–1987
Affaires des anciens combattants	25.5	24.9
Affaires extérieures	32.9	33.4
Agence canadienne de développement international	42.8	38.0
Affaires indiennes et du Nord canadien	4.9	5.5
Commission d'énergie du Nord canadien	9.5	10.2
Territoire du Yukon	0.7	0.7
Territoires du Nord-Ouest	1.4	0.1
Agriculture	0.7	0.7
Société du crédit agricole	.....	200.0
Énergie, Mines et Ressources	1.4	1.6
Énergie atomique du Canada Limitée	22.4	23.3
Expansion industrielle régionale	7.9	7.6
Banque fédérale de développement	119.0	93.0
Finances	12.0	11.2
Office du développement municipal et des prêts aux municipalités	13.0	11.8
Transports	9.0	2.3
Air Canada	19.5	20.5
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada	8.8	9.6
Société des transports du Nord Limitée	3.2	.....
Total	**334.6**	**494.4**